

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 155° - Numero 47

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

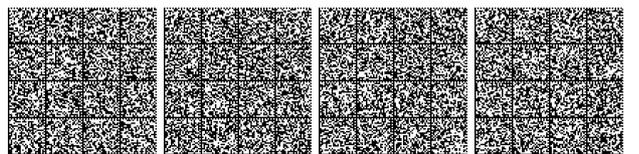
Roma - Mercoledì, 12 novembre 2014

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **249.** Sentenza 3 - 7 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Aiuti di Stato - Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento a favore della Società abruzzese gestione aeroporto s.p.a. (SAGA) - Omessa previa notifica del progetto di legge alla Commissione europea.

- Legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo e disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi - Legge europea regionale 2013), art. 38; legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14, recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)”, modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.», art. 7; legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14). art. 1, comma 1.

– Pag. 1

N. **250.** Sentenza 3 - 7 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavori pubblici - Realizzazione della superstrada Pedemontana veneta - Salvezza degli effetti dei provvedimenti emergenziali del Presidente del Consiglio dei ministri.

- Decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79 (Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile), art. 6-ter, comma 1, aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l'esercizio di delega legislativa).

– Pag. 8

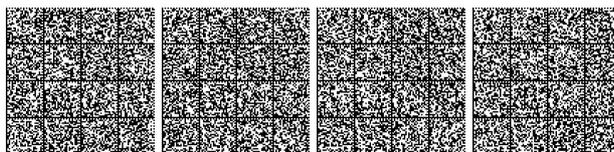
N. **251.** Sentenza 3 - 7 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Aeroporti - Criteri di determinazione dei diritti aeroportuali contenuti nel d.l. n. 211 del 2005, poi decaduto - Reintroduzione dei medesimi criteri con legge di conversione del d.l. n. 203 del 2005.

- Decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 - artt. 11-nonies, commi 1, lett. a) e b), e 2.

– Pag. 17



N. 252. Ordinanza 3 - 7 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Stranieri extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato - Concessione della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità - Requisiti.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), art. 80, comma 19; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 9, comma 1.

..... Pag. 23

N. 253. Ordinanza 3 - 7 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Elettorato passivo alle cariche accademiche - Requisiti.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), art. 2, comma 11.

..... Pag. 26

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 70. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 19 settembre 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Misure urgenti concernenti il patto di stabilità interno - Patto di Stabilità interno - Previsione che sono autorizzati i pagamenti effettuati a fronte di spese di investimento in conto capitale per un importo corrispondente a quello delle risorse autonome di natura né tributaria né sanzionatoria iscritte nel titolo primo delle entrate del Bilancio di previsione - Ricorso del Governo - Denunciata diretta incidenza della disposizione sui livelli generali del Patto di stabilità interno e sulla sua osservanza - Violazione della competenza dello Stato nella materia concorrente di coordinamento della finanza pubblica - Violazione dei principi generali in materia di finanza pubblica a fronte dell'applicabilità della disposizione ai proventi derivanti da attività di estrazione di idrocarburi, comprese le c.d. royalties, così sottraendo un'entrata certa per il bilancio dello Stato (la percentuale delle c.d. royalties).

- Legge della Regione Basilicata 11 luglio 2014, n. 17, artt. 1, comma 1, e 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.

Pag. 31

N. 71. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 23 settembre 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato - Attribuzione alla Giunta regionale del compito di definire i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito nonché della copertura dei costi diretti d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia - Ricorso del Governo - Denunciata esclusione della Valle d'Aosta dall'ambito di applicazione della regolazione tariffaria indipendente - Violazione delle competenze statali in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente - Esorbitanza dalle competenze legislative esclusive della Regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche - sottrazione agli utenti valdostani delle tutele e



dei livelli minimi delle prestazioni garantiti a livello nazionale - Contrasto con la disciplina statale di settore e con norme fondamentali di riforma economico-sociale - Invasione di potestà spettanti all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 30 giugno 2014, n. 5, art. 5, modificativo dell'art. 5 della legge regionale 8 settembre 1999, n. 27
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154, 155 e 161; legge 14 novembre 1995, n. 481 (in particolare, artt. 1, comma 1, e 2, commi 12 e 20); decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 10, commi 11 ss. e 14; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 21, comma 19.

Pag. 33

N. 72. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 7 ottobre 2014 (della Regione Veneto).

Beni culturali - Esercizio di attività commerciali ed artigianali in aree di valore culturale e nei complessi monumentali - Previsione, al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale, interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, che i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico - Previsione che i competenti uffici territoriali del Ministero e i Comuni avviano, d'intesa, procedimenti di riesame delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche a rotazione, che risultino non più compatibili con le esigenze di cui al presente comma, anche in deroga a eventuali disposizioni regionali adottate in base all'art. 28, commi 12, 13 e 14, del d.lgs. 124/1998, e successive modificazioni, nonché in deroga ai criteri per il rilascio ed il rinnovo di posteggi per l'esercizio commerciale su aree pubbliche - Previsto indennizzo al titolare, in caso di revoca del titolo, ove non risulti possibile il trasferimento dell'attività commerciale in una collocazione alternativa potenzialmente equivalente - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata irragionevolezza dell'intervento normativo - Violazione della potestà legislativa regionale nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali - Violazione del principio di sussidiarietà - Denunciata invasione della competenza legislativa residuale regionale in materia di artigianato e commercio - Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, in legge 29 luglio 2014, n. 106, art. 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi primo, terzo e quarto, 118 e 120; decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, art. 70, comma 5; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006. . .

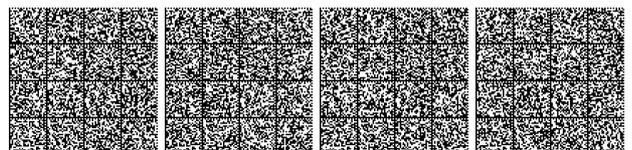
Pag. 35

N. 196. Ordinanza del Tribunale di Verona del 25 luglio 2014

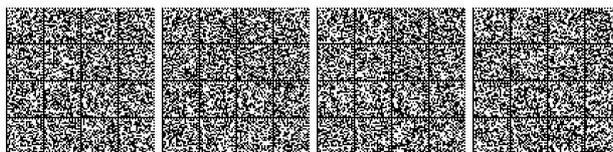
Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Mancata previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 103.291,38 - Disparità di trattamento rispetto alle soglie di punibilità previste per i reati di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima delle modifiche operate dal decreto-legge n. 138 del 2011, e per il reato di omesso versamento IVA, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-bis, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 47



- N. 197. Ordinanza del Giudice di pace di Prato del 24 aprile 2014
Processo penale - Incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo - Accertata irreversibilità - Sospensione obbligatoria del procedimento - Sospensione del corso della prescrizione - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giusto processo.
 - Codice di procedura penale, art. 71; codice penale, art. 159, primo comma.
 - Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 111..... Pag. 51
- N. 198. Ordinanza del Consiglio di Stato del 17 febbraio 2014
Professioni - Svolgimento di attività in materia di atti catastali ed in materia estimativa nel settore immobiliare - Estensione dell'abilitazione (prima riservata alle categorie dei geometri, dei geometri laureati e dei periti agrari) ai soggetti iscritti nell'albo professionale degli agrotecnici - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato eguale trattamento degli agrotecnici rispetto alla categoria dei geometri fornita di più adeguata preparazione in materia catastale - Violazione dei limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza per l'assenza dei presupposti di straordinarietà ed urgenza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.
 - Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, art. 26, comma 7-ter.
 - Costituzione, artt. 3, 77, comma secondo, e 97, comma secondo..... Pag. 53
- N. 199. Ordinanza del Consiglio di Stato del 9 luglio 2014
Energia - Attuazione della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che quando sia accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivi, il GSE rigetta la richiesta e dispone l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione - Previsione che il GSE dispone la esclusione dalla concessione degli incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza per un periodo di dieci anni dei soggetti che avevano presentato la richiesta di incentivi - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative - Eccesso di delega - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU e dal diritto comunitario.
 - Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 43.
 - Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 76 e 117, primo comma; legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 2, comma 1, lett. c); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7..... Pag. 56
- N. 200. Ordinanza del Consiglio di Stato del 9 luglio 2014
Energia - Attuazione della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che quando sia accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivi, il GSE rigetta la richiesta e dispone l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione - Previsione che il GSE dispone la esclusione dalla concessione degli incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza per un periodo di dieci anni dei soggetti che avevano presentato la richiesta di incentivi - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza



- Violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative - Eccesso di delega - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU e dal diritto comunitario.

- Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 43.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 76 e 117, primo comma; legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 2, comma 1, lett. c); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7..... Pag. 65

N. 201. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Trieste del 28 agosto 2014

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione - Esclusione dell'indagato, imputato o condannato per reati di evasione delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa dei non abbienti - Violazione del principio di presunzione di non colpevolezza.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 91.
- Costituzione, artt. 24, comma terzo, e 27, comma secondo. Pag. 72

N. 202. Ordinanza della Corte di cassazione del 22 luglio 2014

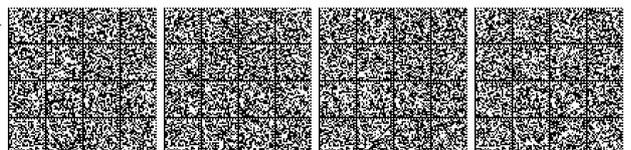
Misure di prevenzione - Provvedimenti di confisca adottati nell'ambito dei procedimenti di prevenzione - Ricorso in cassazione - Ammissibilità del ricorso limitatamente al vizio della violazione di legge - Disparità di trattamento rispetto a quanto si verifica nel caso della confisca ex art. 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992 (c.d. confisca allargata) - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 4, comma undicesimo; legge 14 maggio 1965, n. 575, art. 3-ter, comma secondo (ora decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, artt. 10, comma 3, e 27, comma 2).
- Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 74

N. 203. Ordinanza del Consiglio di Stato del 9 luglio 2014.

Energia - Attuazione della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che quando sia accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivi, il GSE rigetta la richiesta e dispone l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione - Previsione che il GSE dispone la esclusione dalla concessione degli incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza per un periodo di dieci anni dei soggetti che avevano presentato la richiesta di incentivi - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative - Eccesso di delega - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU e dal diritto comunitario.

- Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 43.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 76 e 117, primo comma; legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 2, comma 1, lett. c); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7..... Pag. 84





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 249

Sentenza 3 - 7 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Aiuti di Stato - Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo - Finanziamento a favore della Società abruzzese gestione aeroporto s.p.a. (SAGA) - Omessa previa notifica del progetto di legge alla Commissione europea.

- Legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo e disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi - Legge europea regionale 2013), art. 38; legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14, recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)”, modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.», art. 7; legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14). art. 1, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo Maria NAPOLITANO;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo e disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi - Legge europea regionale 2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-26 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 4 marzo 2014 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2014.

Udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 25-26 febbraio 2014 e depositato il 4 marzo 2014, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi - Legge europea regionale 2013), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'art. 38 della citata legge regionale n. 55 del 2013 dispone: «1. Nel rispetto della normativa sugli aiuti di Stato di cui agli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) la Regione promuove interventi di valorizzazione del territorio attraverso un Programma di promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo (di seguito Programma). 2. Il Programma è approvato dalla Giunta regionale, su proposta della Direzione regionale competente in materia di turismo, che lo elabora di concerto con la Direzione regionale competente in materia di Trasporti, sulla base di un progetto presentato dalla Società di gestione dei servizi aeroportuali a prevalente capitale pubblico Saga S.p.a. (di seguito Saga). 3. Per il finanziamento del Programma, pari ad euro 5.573.000,00 per l'anno 2013, si fa fronte con le risorse stanziare nel Bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sulla UPB 06.02.004 Capitolo di spesa 242422. 4. Ai fini della copertura degli oneri di cui al comma 3 al Bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sono apportate le seguenti variazioni in termini di competenza e di cassa: a) UPB 02.02.008 Capitolo di spesa 12352, in diminuzione di euro 5.573.000,00; b) UPB 06.02.004 Capitolo di spesa 242422, in aumento di euro 5.573.000,00. 5. Per le annualità successive al 2013 gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo sono determinati con legge di bilancio, ai sensi della L.R. 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo). 6. L'erogazione del contributo è subordinata alla presentazione della seguente documentazione: a) dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) dal rappresentante legale della società Saga attestante: 1) la realizzazione delle azioni contenute in conformità al Programma approvato dalla Giunta regionale; 2) il rendiconto analitico delle spese sostenute nonché la regolarità, corrispondenza e completezza dei documenti giustificativi delle spese con i costi sostenuti e dichiarati; 3) l'impegno a tenere a disposizione, esibire e trasmettere dietro richiesta da parte della Direzione competente tutti gli originali dei documenti di spesa e ogni altro documento utile all'accertamento e al controllo delle dichiarazioni sostitutive inerenti l'attuazione del Programma; b) dichiarazione sostitutiva resa dal legale rappresentante della Saga ai sensi degli articoli 47 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 con cui si attesta che la Saga non ha ricevuto altri finanziamenti europei, nazionali o regionali per gli interventi indicati nel progetto di cui al comma 2; c) certificazione contabile di cui alla legge regionale 27 giugno 1986, n. 22 (Certificazione di regolarità contabile per gli enti beneficiari di contributi regionali); d) relazione finale contenente la descrizione delle azioni realizzate, il materiale prodotto e le campagne pubblicitarie effettuate. 7. Il contributo è erogato in due rate: a) la prima, a titolo di anticipazione, previa richiesta da parte della Saga e nei limiti della misura massima del 50% del suo ammontare, a seguito dell'approvazione del Programma di cui ai commi 1 e 2; b) la seconda, a saldo, su richiesta della Saga, corredata della documentazione di cui al comma 4 e di dettagliata relazione, approvata dal Consiglio di Amministrazione della Saga, che illustra lo stato di attuazione del Programma, i risultati attesi e quelli conseguiti. 8. In caso di mancata attuazione del Programma, la Saga restituisce alla Regione la rata del contributo ricevuto a titolo di anticipazione; in caso di parziale attuazione del Programma, il contributo da erogare a saldo è proporzionalmente ridotto. 9. In sede di liquidazione a saldo del contributo, sono ammesse variazioni delle singole voci di spesa indicate nel Programma, fino al limite massimo del 20%, fermo rimanendo l'ammontare complessivo finanziato. 10. La Regione revoca il contributo in caso di non veridicità delle dichiarazioni contenute nella documentazione prodotta o di accertamento di gravi irregolarità nell'attuazione del Programma».

Il ricorrente sostiene che, nonostante l'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013 richiami al comma 1 il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato di cui agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il finanziamento previsto non risulterebbe essere stato sottoposto al vaglio della Commissione europea, che avrebbe dovuto valutare la compatibilità della norma con i principi della concorrenza negli scambi tra i Paesi membri dell'Unione. Ad avviso del Presidente del Consiglio l'articolo impugnato, nella misura in cui disporrebbe il finanziamento regionale del Programma di promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo, integrerebbe un aiuto di Stato non autorizzato e contrasterebbe con i principi comunitari che regolano il mercato interno, che vincolerebbero l'esercizio della funzione legislativa delle Regioni ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. Infatti, poiché non risulterebbe che il finanziamento previsto dalle norme regionali censurate sia stato previamente sottoposto all'autorizzazione della Commissione europea, lo stesso sarebbe incompatibile con gli artt. 107 e 108 TFUE.



Il ricorrente rileva, inoltre, che gli investimenti occorrenti alla valorizzazione del territorio attraverso il suddetto Programma rientrerebbero nella competenza del gestore aeroportuale società abruzzese gestione aeroporto (SAGA), che agirebbe come qualunque altro operatore economico. In particolare, il finanziamento previsto dalle norme impugnate, stante il suo rilevante ammontare, apparirebbe incompatibile col mercato interno in quanto erogato mediante risorse pubbliche e sarebbe capace, in modo evidente, di favorire una determinata impresa privata in detto ambito, attesa la natura di scalo internazionale assegnata all'aeroporto di Pescara destinatario del finanziamento.

A giudizio del ricorrente, l'attuazione delle norme impugnate avrebbe l'effetto di falsare la concorrenza in un settore che è stato oggetto di numerosi interventi di armonizzazione da parte del legislatore comunitario. Difatti, sussisterebbero nella fattispecie in esame tutti gli elementi di un aiuto di Stato, secondo la giurisprudenza costituzionale (si citano le sentenze n. 18 del 2013 e n. 185 del 2011).

Inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama l'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), il quale stabilisce che «Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata». La Regione Abruzzo non avrebbe preventivamente sottoposto il progetto di aiuto in questione alla Commissione in ossequio al combinato disposto dell'art. 45 della legge n. 234 del 2012 con l'art. 108, par. 3, TFUE. Il ricorrente rileva, altresì, che l'ammontare del finanziamento, nettamente superiore all'importo massimo consentito per gli aiuti «de minimis» (euro 200.000 complessivi in tre esercizi finanziari), sarebbe stato disposto senza prevedere alcuna clausola di sospensione (cosiddetta clausola stand still) fino alla verifica della compatibilità da parte della Commissione europea.

Il ricorrente ricorda come questa Corte, con la sentenza n. 299 del 2013, abbia già dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 - Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo), con i quali sarebbe stato disposto un identico finanziamento a favore della SAGA per la valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo. Alle medesime conclusioni dovrebbe giungersi in relazione alle norme censurate nel presente giudizio, che avrebbero analogo contenuto e sarebbero state emanate in presenza dei medesimi presupposti.

2.- La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

3.- Successivamente al deposito del ricorso è stato adottato l'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14, recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)", modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.», il quale dispone: «1. Ai sensi dell'art. 2447 del codice civile la Regione concorre alla ricostituzione del capitale sociale della SAGA S.p.a. per l'importo massimo di euro 2.539.000,00 proporzionalmente alla quota di partecipazione al capitale sociale. 2. È autorizzato l'esercizio del diritto di prelazione ai sensi dell'art. 2441 del codice civile fino all'importo massimo di euro 3.433.000,00 corrispondente alle quote non sottoscritte e date in opzione agli altri soci che partecipano al capitale sociale della SAGA S.p.a. 3. Ai fini della copertura degli oneri di cui al comma 1, al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sono apportate le seguenti variazioni di competenza e di cassa: a) UPB 02.02.008 - capitolo di spesa 12352, in diminuzione di euro 5.972.000,00; b) UPB 06.02.004 - capitolo di spesa 242422, in aumento di euro 5.972.000,00. 4. Gli articoli 38 (Aeroporto d'Abruzzo) e 39 (Disposizioni transitorie) della L.R. 18 dicembre 2013, n. 55 sono abrogati».

Il comma 3 del citato art. 7 è stato poi sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14) ed attualmente prevede che «Agli oneri di cui al presente articolo, quantificati in euro 5.972.000,00, si provvede mediante impiego delle disponibilità a valere sulle risorse relative ai trasferimenti per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ai sensi della Deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 5 novembre 1999, n. 175 (Criteri e modalità per il conferimento alle regioni di funzioni del CIPE, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e della Cassa depositi e prestiti collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno) UPB 02.02.008 - Capitolo di spesa 12352».

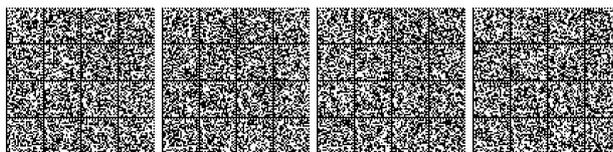


Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 38 (Promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo) della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi - Legge europea regionale 2013), in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione in quanto, prevedendo un finanziamento di euro 5.573.000,00 a favore della Società abruzzese gestione aeroporto s.p.a. (SAGA), porrebbe in essere un aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) senza aver previamente notificato il relativo progetto alla Commissione europea, come richiesto dall'art. 108, par. 3, TFUE.

In particolare, la disposizione in esame prevede: «1. Nel rispetto della normativa sugli aiuti di Stato di cui agli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) la Regione promuove interventi di valorizzazione del territorio attraverso un Programma di promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo (di seguito Programma). 2. Il Programma è approvato dalla Giunta regionale, su proposta della Direzione regionale competente in materia di turismo, che lo elabora di concerto con la Direzione regionale competente in materia di Trasporti, sulla base di un progetto presentato dalla Società di gestione dei servizi aeroportuali a prevalente capitale pubblico Saga S.p.a. (di seguito Saga). 3. Per il finanziamento del Programma, pari ad euro 5.573.000,00 per l'anno 2013, si fa fronte con le risorse stanziare nel Bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sulla UPB 06.02.004 Capitolo di spesa 242422. 4. Ai fini della copertura degli oneri di cui al comma 3 al Bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sono apportate le seguenti variazioni in termini di competenza e di cassa: a) UPB 02.02.008 Capitolo di spesa 12352, in diminuzione di euro 5.573.000,00; b) UPB 06.02.004 Capitolo di spesa 242422, in aumento di euro 5.573.000,00. 5. Per le annualità successive al 2013 gli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo sono determinati con legge di bilancio, ai sensi della L.R. 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo). 6. L'erogazione del contributo è subordinata alla presentazione della seguente documentazione: a) dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) dal rappresentante legale della società Saga attestante: 1) la realizzazione delle azioni contenute in conformità al Programma approvato dalla Giunta regionale; 2) il rendiconto analitico delle spese sostenute nonché la regolarità, corrispondenza e completezza dei documenti giustificativi delle spese con i costi sostenuti e dichiarati; 3) l'impegno a tenere a disposizione, esibire e trasmettere dietro richiesta da parte della Direzione competente tutti gli originali dei documenti di spesa e ogni altro documento utile all'accertamento e al controllo delle dichiarazioni sostitutive inerenti l'attuazione del Programma; b) dichiarazione sostitutiva resa dal legale rappresentante della Saga ai sensi degli articoli 47 e 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 con cui si attesta che la Saga non ha ricevuto altri finanziamenti europei, nazionali o regionali per gli interventi indicati nel progetto di cui al comma 2; c) certificazione contabile di cui alla legge regionale 27 giugno 1986, n. 22 (Certificazione di regolarità contabile per gli enti beneficiari di contributi regionali); d) relazione finale contenente la descrizione delle azioni realizzate, il materiale prodotto e le campagne pubblicitarie effettuate. 7. Il contributo è erogato in due rate: a) la prima, a titolo di anticipazione, previa richiesta da parte della Saga e nei limiti della misura massima del 50% del suo ammontare, a seguito dell'approvazione del Programma di cui ai commi 1 e 2; b) la seconda, a saldo, su richiesta della Saga, corredata della documentazione di cui al comma 4 e di dettagliata relazione, approvata dal Consiglio di Amministrazione della Saga, che illustra lo stato di attuazione del Programma, i risultati attesi e quelli conseguiti. 8. In caso di mancata attuazione del Programma, la Saga restituisce alla Regione la rata del contributo ricevuto a titolo di anticipazione; in caso di parziale attuazione del Programma, il contributo da erogare a saldo è proporzionalmente ridotto. 9. In sede di liquidazione a saldo del contributo, sono ammesse variazioni delle singole voci di spesa indicate nel Programma, fino al limite massimo del 20%, fermo rimanendo l'ammontare complessivo finanziato. 10. La Regione revoca il contributo in caso di non veridicità delle dichiarazioni contenute nella documentazione prodotta o di accertamento di gravi irregolarità nell'attuazione del Programma».

Successivamente, l'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14 - recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)", modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.» - ha abrogato la norma impugnata ed ha previsto un nuovo intervento a favore della SAGA. In particolare, il citato art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014



dispone: «1. Ai sensi dell'art. 2447 del codice civile la Regione concorre alla ricostituzione del capitale sociale della SAGA S.p.a. per l'importo massimo di euro 2.539.000,00 proporzionalmente alla quota di partecipazione al capitale sociale. 2. È autorizzato l'esercizio del diritto di prelazione ai sensi dell'art. 2441 del codice civile fino all'importo massimo di euro 3.433.000,00 corrispondente alle quote non sottoscritte e date in opzione agli altri soci che partecipano al capitale sociale della SAGA S.p.a. 3. Ai fini della copertura degli oneri di cui al comma 1, al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario corrente sono apportate le seguenti variazioni di competenza e di cassa: a) UPB 02.02.008 - capitolo di spesa 12352, in diminuzione di € 5.972.000,00; b) UPB 06.02.004 - capitolo di spesa 242422, in aumento di € 5.972.000,00. 4. Gli articoli 38 (Aeroporto d'Abruzzo) e 39 (Disposizioni transitorie) della L.R. 18 dicembre 2013, n. 55 sono abrogati».

Il comma 3 del citato art. 7 è stato poi sostituito dall'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14), con la seguente disposizione: «Agli oneri di cui al presente articolo, quantificati in euro 5.972.000,00, si provvede mediante impiego delle disponibilità a valere sulle risorse relative ai trasferimenti per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, ai sensi della Deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 5 novembre 1999, n. 175 (Criteri e modalità per il conferimento alle regioni di funzioni del CIPE, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e della Cassa depositi e prestiti collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno) UPB 02.02.008 - Capitolo di spesa 12352».

In sostanza, la prima modifica normativa ha sostituito l'originario contributo con due tipologie di intervento - la ricostituzione del capitale sociale ed il finanziamento del diritto di prelazione - mentre la seconda ne ha modificato la fonte di finanziamento.

2.- Occorre preliminarmente verificare se per effetto del richiamato *ius superveniens* - che non ha formato oggetto di autonoma impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri - sia cessata la materia del contendere.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, le condizioni richieste per la cessazione della materia del contendere sono la «sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso soddisfacente della pretesa avanzata con il ricorso [...] e la] mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate» (sentenza n. 87 del 2014; in senso conforme, *ex multis*, sentenze n. 300 del 2012; n. 193 del 2012; n. 32 del 2012 e n. 325 del 2011). Quanto alla seconda condizione, non vi è certezza circa la mancata applicazione dell'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013. In ordine alla questione inerente alla satisfattività della prima disposizione sopravvenuta, occorre stabilire se la norma inerente alla ricostituzione del capitale ed all'esercizio del diritto di prelazione non sia affetta dallo stesso vizio della mancata previa notifica alla Commissione europea, denunciato dal ricorrente con riguardo alla disposizione originaria.

Nel descritto contesto, la verifica spettante a questa Corte riguarda l'ascrivibilità della fattispecie alla nozione di aiuto di Stato, poiché - quanto all'esame nel merito - i giudici nazionali si devono limitare all'«accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, TFUE, e cioè dell'avvenuta notifica alla Commissione del progetto di aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, ivi compresa questa Corte, ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto (sentenza n. 185 del 2011) ed in particolare se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea» (sentenza n. 299 del 2013).

A tal fine è utile ricordare che secondo questa Corte «i requisiti costitutivi di detta nozione, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica che determina la sua configurabilità come aiuto "de minimis" ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore «de minimis»)» (sentenza n. 299 del 2013).

3.- Alla luce di quanto premesso e per quanto in prosieguo analiticamente argomentato, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è fondata. Inoltre, non avendo lo *ius superveniens* carattere soddisfacente, deve essere disposto il trasferimento della stessa sull'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014.

3.1.- Quanto all'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013, è evidente che l'intervento ivi previsto risulta analogo a quello, consistente in un contributo per la «Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo», già dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 299 del 2013.



Vale, per la disposizione in esame, quanto osservato con la richiamata decisione: «la norma impugnata preved[e] un'agevolazione in astratto riconducibile alla categoria degli aiuti di Stato. [...] La] Regione Abruzzo rientra certamente tra i soggetti onerati - ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 - della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche europee. Per quel che concerne l'ammontare dell'agevolazione attribuita all'aeroporto d'Abruzzo, essa risulta nettamente superiore al massimo consentito (euro 200.000,00 complessivi in tre esercizi finanziari) entro il quale l'intervento può essere qualificato "de minimis" e, conseguentemente, sottratto alle procedure di verifica preventiva di pertinenza della Commissione europea. Infine, sotto il profilo dell'accertamento se il soggetto pubblico conferente l'aiuto abbia rispettato adempimenti e procedure finalizzate alla previa verifica di competenza della Commissione europea - accertamento di spettanza del giudice nazionale - risulta di palmaria evidenza che la Regione Abruzzo ha adottato un atto definitivo di concessione del contributo senza aver preventivamente sottoposto progetto, modalità e contenuto alla predetta Commissione, in ossequio al combinato dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012» (sentenza n. 299 del 2013).

In definitiva, la disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri costituisce una sostanziale riproduzione di quella già ritenuta lesiva del parametro costituzionale in questa sede invocato. L'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013, nell'attribuire un finanziamento a favore dell'aeroporto d'Abruzzo di euro 5.573.000,00, senza notifica del progetto di legge alla Commissione europea, si poneva, pertanto, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 108, paragrafo 3, TFUE.

3.2.- Tenuto conto che la disposizione impugnata prevedeva un contributo per finanziare un programma di «Promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo» e che il sopravvenuto art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 dispone un finanziamento per due distinte operazioni consistenti nella ricostituzione del capitale della SAGA, di cui la Regione è socia, e nell'autorizzazione all'esercizio del diritto di prelazione sulle quote date in opzione agli altri soci e da questi non sottoscritte, i requisiti precedentemente indicati per la configurabilità dell'ipotesi di aiuto di Stato permangono pur nel mutato contesto giuridico.

Infatti, quanto agli elementi soggettivo ed oggettivo dell'aiuto, è sufficiente rilevare che la Regione è un'articolazione dello Stato, la quale ha destinato con gli interventi in esame risorse pubbliche ad un operatore economico operante nel mercato del trasporto aereo.

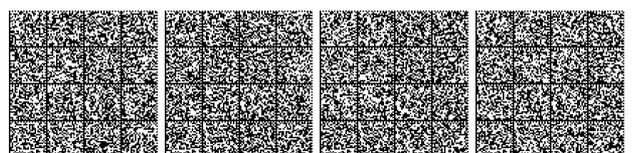
È altresì chiaro che, al pari di quelli previsti dall'articolo abrogato, anche gli interventi disposti dalla norma sopravvenuta sono potenzialmente idonei ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri ed a concedere un vantaggio all'ente beneficiario, che vedrebbe incrementata la sua competitività non per effetto di una razionalizzazione dei costi e dei ricavi, bensì attraverso il conferimento pubblico di risorse destinate alla ricostituzione del capitale della società e all'esercizio del diritto di prelazione sulle quote degli altri soci rimaste non optate.

Infine, l'entità complessiva dei due nuovi interventi - oltre che maggiore di quella dell'abrogato contributo - è certamente superiore alla soglia economica minima fissata dal regolamento della Commissione (CE) n. 1998/06, aiuto «de minimis».

È opportuno in proposito ricordare che nella legislazione e nella giurisprudenza comunitaria la nozione di aiuto di Stato risulta molto estesa e di natura complessa. In particolare, con riguardo alla fattispecie in esame - fermo restando che qualsiasi trasferimento di risorse, in via diretta o indiretta, ad un'impresa privata o pubblica, è idoneo ad essere configurato come aiuto non compatibile ai sensi del citato art. 107, paragrafo 1, TFUE - sia la Corte di giustizia (*ex plurimis*, sentenza C.G.C.E. 16 maggio 2002, in causa C-482/89, Stardust Marine, n. 70) che la Commissione europea (da ultimo la Comunicazione «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree» 2014/C 99/03) hanno affermato il cosiddetto criterio dell'investitore privato, secondo cui nei confronti delle imprese pubbliche, categoria alla quale appartiene la SAGA, la condotta imprenditoriale dello Stato o delle sue articolazioni territoriali deve uniformarsi a quella dell'imprenditore privato, che è, in linea di principio, diretta a conseguire un profitto. Cosicché gli interventi dell'investitore pubblico devono, comunque, ispirarsi ai criteri di scelta di un gruppo imprenditoriale privato nel perseguimento di una politica strutturale, globale o settoriale, secondo logiche di profitto.

Al di là del giudizio di merito sulla compatibilità dell'aiuto, di spettanza della Commissione europea, è opportuno sottolineare come nel caso in esame le operazioni societarie finanziate dall'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 non appaiono obbligate ai sensi del vigente codice civile, né risulta in alcun modo che l'accollo delle perdite di esercizio sia improntato a prospettive di redditività.

Alla luce delle esposte considerazioni, il legislatore regionale non si è limitato a disporre l'abrogazione dell'art. 38, ma ha introdotto una nuova disciplina, la quale, attraverso il ricorso a diversi istituti giuridici, persegue, in concreto, le medesime finalità della disposizione impugnata e presenta, per questa ragione, un'identica connotazione elusiva del precetto comunitario invocato dal ricorrente.



Con riferimento all'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014 deve essere, quindi, confermato l'orientamento di questa Corte secondo cui «il principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto [equivalente] a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo» (sentenza n. 272 del 2009).

Poiché, nella specie, ricorrono tali condizioni - avendo, come si è detto, la Regione sostituito il testo originario con una variante avente analogo contenuto lesivo del precetto comunitario - le censure proposte in riferimento all'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013 debbono ritenersi trasferite al nuovo testo, con la conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della reg. Abruzzo n. 14 del 2014 per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

4.- In difetto di prova della mancata applicazione della norma originariamente impugnata, si rende necessaria, nonostante il trasferimento della questione sull'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014, la dichiarazione di illegittimità anche dell'art. 38 della legge reg. Abruzzo n. 55 del 2013.

5.- In considerazione dell'inscindibile connessione esistente con le norme oggetto della presente declaratoria d'incostituzionalità, quest'ultima deve essere estesa in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), all'art. 1, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2014, il quale ha stabilito un diverso finanziamento dei caducati interventi previsti dall'art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2014.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 della legge della Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2009/128/CE e della direttiva 2007/60/CE e disposizioni per l'attuazione del principio della tutela della concorrenza, Aeroporto d'Abruzzo, e Disposizioni per l'organizzazione diretta di eventi e la concessione di contributi - Legge europea regionale 2013);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14, recante «Modifiche alla L.R. 13 gennaio 2014, n. 7 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)", modifiche alla L.R. 28 aprile 2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. n. 5/1999, alla L.R. n. 3/2014, alla L.R. n. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.»;

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34 (Modifica all'articolo 7 della legge regionale 27 marzo 2014, n. 14).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 250

Sentenza 3 - 7 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavori pubblici - Realizzazione della superstrada Pedemontana veneta - Salvezza degli effetti dei provvedimenti emergenziali del Presidente del Consiglio dei ministri.

- Decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79 (Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile), art. 6-ter, comma 1, aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l'esercizio di delega legislativa).
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo Maria NAPOLITANO;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79 (Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile), aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l'esercizio di delega legislativa), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con tre ordinanze del 21 giugno 2013 rispettivamente iscritte ai nn. 251, 257 e 258 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di Fanna Francesco ed altro, dell'Associazione Parco Rurale delle Rogge Onlus, di Tovo Flavia Maria ed altri, della Regione Veneto nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Alfredo Bianchini per Fanna Francesco ed altro, Alessandra Ibba e Claudio De Portu per l'Associazione Parco Rurale delle Rogge Onlus e per Tovo Flavia Maria ed altri e l'avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con tre ordinanze (n. 251, n. 257 e n. 258 del registro ordinanze del 2013) emesse il 21 giugno 2013 nell'ambito di altrettanti giudizi aventi identico oggetto, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24 e 113, primo e secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79 (Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile), aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l'esercizio di delega legislativa), nella parte in cui prevede che: «Restano fermi gli effetti [...] della deliberazione del Consiglio dei Ministri 31 luglio 2009, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle province di Treviso e Vicenza, ivi inclusi quelli, rispettivamente [...]: b) del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 luglio 2009, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 188 del 14 agosto 2009, dei successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 luglio 2010, 17 dicembre 2010 e 13 dicembre 2011, pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* n. 170 del 23 luglio 2010, n. 3 del 5 gennaio 2011 e n. 300 del 27 dicembre 2011, della conseguente ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 agosto 2009, n. 3802, e dell'articolo 10 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 gennaio 2011, n. 3920, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* n. 193 del 21 agosto 2009 e n. 33 del 10 febbraio 2011, nonché del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 dicembre 2011».

1.1.- Riferisce il rimettente di essere investito dei giudizi promossi, con distinti ricorsi, da Francesco e Paolo Fanna, dall'Associazione Parco Rurale delle Rogge - Onlus e da Silvino Tovo più 38 proprietari di aree interessate dalla realizzazione dell'opera, contro la Regione Veneto, il Commissario *pro tempore* delegato per l'emergenza determinatasi nel settore del traffico delle province di Treviso e Vicenza, il CIPE, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero per i beni e le attività culturali, e nei confronti dell'associazione temporanea di imprese tra il Consorzio stabile SIS - società consortile per azioni - e Itinere Infraestructuras S.A. in persona del legale rappresentante *pro tempore*, per sentire pronunciare l'annullamento degli atti emessi dal Commissario delegato e dai sopra indicati resistenti nell'ambito del procedimento di approvazione del progetto definitivo della superstrada Pedemontana veneta (in seguito indicata con *SPV*), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009, n. 40191, e dell'ordinanza n. 3802 del 2009 e delle rispettive proroghe, nonché di tutti i provvedimenti presupposti, conseguenti e comunque connessi all'esecuzione dell'opera.

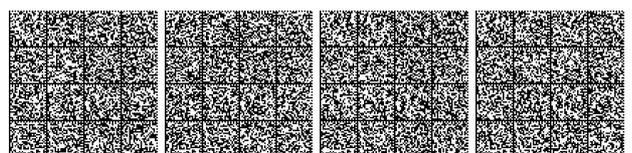
1.2.- Nella prima ordinanza (n. 6252 del 2013 reg. prov. coll.) il giudice *a quo* premette, in punto di fatto, che:

- il riassetto dell'assetto stradale che interessa la fascia pedemontana nel territorio di Vicenza e Treviso - al quale la Regione Veneto ha inteso dare sistemazione con i piani regionali dei trasporti del 1990 e del 2005 prevedendo la realizzazione del nuovo asse stradale denominato «Pedemontana Veneta» - è finanziato dal legislatore nazionale, che con la legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), decideva di realizzare la strada pedemontana veneta «anche come superstrada» a pedaggio mediante concessione di costruzione e gestione;

- all'esito di una conferenza di servizi svoltasi nel marzo 2001, con deliberazione 21 dicembre 2001, n. 121, il CIPE introduceva l'opera tra gli interventi strategici di preminente interesse nazionale;

- la Regione avviava il procedimento per la progettazione, realizzazione e gestione in project financing della SPV e aggiudicava la concessione all'associazione temporanea di imprese con capogruppo Impregilo Spa. Impugnava l'esito della gara il Consorzio stabile SIS s.c.p.a., mandatario del raggruppamento Itinere Infraestructuras S.A., al quale la Regione è stata condannata ad assegnare la concessione, in conformità alla decisione del giudice amministrativo che ha annullato la precedente aggiudicazione;

- è stato poi adottato il d.P.C.m. 31 luglio 2009 nel quale «dopo avere rappresentato “che si è determinata una grave situazione emergenziale a causa della congestione del traffico automobilistico e dei mezzi pesanti circolante nel sistema viario a servizio dei comuni di Treviso e Vicenza”, al punto che “l'eccessivo volume di traffico che si registra giornalmente nella predetta area determina una situazione di rischio ambientale nonché di grave pericolo per la salute fisica e psichica dei cittadini”: situazione “susceptibile di ulteriore aggravamento, anche in considerazione del fatto che il territorio dei comuni di Treviso e Vicenza è uno dei più produttivi della regione Veneto con numerosissime aziende ivi insediate”, mentre “le misure e gli interventi attuabili in via ordinaria non consentono di affrontare l'emergenza, per cui tale situazione di pericolo deve essere fronteggiata con mezzi e poteri straordinari, senza l'adozione dei quali



le condizioni di vita dei cittadini non potrebbero che peggiorare irrimediabilmente”» viene dichiarato «“ai sensi e per gli effetti di cui all’art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 [...] lo stato di emergenza determinatosi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio dei comuni [sic] di Treviso e Vicenza”»;

- il termine finale di efficacia del provvedimento, definito «un fatto nuovo e singolare», inizialmente fissato al 31 luglio 2010, è stato prorogato al 31 dicembre 2014, senza soluzione di continuità, con i d.P.C.m. 9 luglio 2010, 17 dicembre 2010, 13 dicembre 2011 e 22 dicembre 2012. Mentre il d.P.C.m. 31 luglio 2009 e i successivi decreti di proroga si riferiscono ai Comuni di Treviso e Vicenza, l’o.P.C.m. 15 agosto 2009, n. 3802, che agli stessi dà attuazione, detta disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l’emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio delle Province di Treviso e Vicenza;

- nonostante l’ampiezza dell’intitolazione, i provvedimenti emergenziali hanno il solo scopo di accelerare la realizzazione della SPV. A tal fine un commissario delegato, scelto d’intesa con la Regione, ha assunto il compito di adottare gli atti e i provvedimenti occorrenti e - in deroga alle norme di legge sul procedimento amministrativo e in materia di contratti pubblici e espropriazioni - ha approvato il progetto definitivo e il progetto esecutivo dell’opera, adottando «“ogni atto occorrente all’urgente compimento delle indagini e delle ricerche necessarie all’attività di progettazione, delle occupazioni di urgenza, e delle espropriazioni e per l’espletamento delle procedure di affidamento e realizzazione delle opere”»;

- i ricorrenti, proprietari di un complesso monumentale interessato dal tracciato della SPV, lamentano «“ripercussioni sull’area stessa, sia a livello di frammentazione dell’ambiente rurale circostante attualmente quasi integro [...] che di inquinamento acustico e atmosferico”», e per tale ragione impugnano il provvedimento commissariale di approvazione del progetto definitivo della superstrada e i provvedimenti emergenziali che alla procedura hanno dato avvio sul rilievo che l’annullamento degli stessi «comporterebbe un effetto caducante sul progetto e sulle successive attività esecutive giacché priverebbe il commissario del fondamento dei poteri esercitati»;

- i ricorrenti denunciano l’«uso distorto» delle previsioni contenute nell’art. 5, in relazione all’art. 2, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), assumendo che lo stato di emergenza - con il conferimento dei poteri eccezionali al commissario straordinario - è stato dichiarato su presupposti insussistenti in fatto e in diritto, non potendosi ricondurre la congestione del traffico nelle Province di Vicenza e Treviso alla nozione di evento eccezionale, ed in base a una motivazione inadeguata, quando era stata completata la procedura ordinaria per l’affidamento, la progettazione, la costruzione e la gestione dell’opera.

1.3.- Il Tribunale amministrativo regionale rappresenta di avere condiviso analoghe censure con la sentenza 2 febbraio 2012, n. 1140 (emessa in altro giudizio avverso gli stessi provvedimenti e sospesa dal Consiglio di Stato con ordinanza 13 marzo 2012, n. 1009), nella quale aveva stigmatizzato «l’insufficiente spessore motivazionale» del decreto presidenziale che «non reca alcuna compiuta esplicitazione delle ragioni che hanno determinato la Pubblica Autorità - successivamente all’intervenuto affidamento in concessione della progettazione e realizzazione dell’opera - alla dichiarazione dello stato di emergenza». La richiamata sentenza, ad avviso del rimettente, comproverebbe che la consistente antropizzazione e l’articolata presenza di attività produttive e commerciali nel territorio interessato dal tracciato della superstrada non è una situazione recente in quanto «la configurazione degli elementi da ultimo indicati rivela datata collocazione temporale», per cui «la dichiarazione dello stato emergenziale non fornisce adeguata contezza in ordine alla (evidentemente sopravvenuta) emersione di considerazioni ulteriori in ordine all’aggravamento della situazione alla quale l’opera è preordinata a fornire rimedio».

1.4.- Dopo avere così ricostruito i fatti di causa, il giudice *a quo* deduce che la gestione commissariale in esame non è stata in alcun modo incisa dalle restrizioni introdotte, nell’ambito del procedimento di dichiarazione ed attuazione dello stato di emergenza, dal decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59 (Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100, posto che il comma 2 dell’art. 6-ter impugnato stabilisce che le modifiche introdotte dal citato decreto-legge n. 59 del 2012 «non sono applicabili alle gestioni commissariali che operano in forza dei provvedimenti di cui al comma 1 del presente articolo», e che alle stesse gestioni non si applica neppure la limitazione alla proroga non oltre il 31 dicembre 2012, introdotta dal comma 2 dell’art. 3 del medesimo decreto-legge n. 59 del 2012.

1.5.- Ad avviso del rimettente, la locuzione «restano fermi gli effetti» di cui alla disposizione impugnata ha prodotto l’effetto di legificare i provvedimenti governativi richiamati, con la conseguenza che hanno assunto «forza di legge» sia la dichiarazione dello stato di emergenza, sia le previsioni contenute nell’OPCM del 15 agosto 2009, di nomina e attribuzione dei poteri al commissario delegato. Da ciò consegue che la sopravvenienza di una “legge-provvedimento”, ossia di un atto formalmente legislativo in luogo di provvedimenti amministrativi, disponendo, in concreto, su casi e rapporti specifici «dovrebbe determinare ex se “l’improcedibilità del ricorso proposto contro l’originario atto amministrativo, in quanto il sindacato del giudice amministrativo incontra un limite insormontabile nell’intervenuta



legificazione del provvedimento amministrativo” (così C.d.S., IV, 9 marzo 2012, n. 1349; conf. id. 19 ottobre 2004, n. 6727)». La giurisprudenza richiamata è consolidata nel ritenere che nei confronti delle leggi-provvedimento i diritti di difesa del soggetto leso non vengono ablati, ma si trasferiscono dalla giurisdizione amministrativa a quella costituzionale per il tramite del sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge che riconosce al privato «una forma di protezione ed un’occasione di difesa pari a quella offerta dal sindacato giurisdizionale degli atti amministrativi», mediante la rimessione della questione alla Corte costituzionale sul presupposto che, come accade nel caso in esame, siano stati impugnati dinanzi al giudice amministrativo i successivi atti di esecuzione della legge-provvedimento.

1.6.- Alla luce di dette considerazioni, il Tribunale amministrativo regionale ritiene rilevante la questione di costituzionalità dell’art. 6-ter, comma 1, del d.l. n. 79 del 2012, aggiunto dalla legge di conversione n. 131 del 2012, sul rilievo che la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata - nella parte in cui legifica i provvedimenti riferiti all’emergenza traffico nel territorio delle Province di Vicenza e Treviso - privando di fondamento normativo primario l’atto commissariale di approvazione del progetto definitivo, consentirebbe di pronunciarne l’illegittimità in relazione alla censura originariamente riferita al d.P.C.m. 31 luglio 2009 e dell’OPCM 15 agosto 2009. Anche gli ulteriori atti impugnati riacquisterebbero natura oggettivamente e soggettivamente amministrativa, con conseguente sindacabilità degli stessi per invalidità derivata.

1.7.- In punto di non manifesta infondatezza della questione il giudice *a quo* denuncia, in primo luogo, la violazione dell’art. 3, primo comma, Cost., sotto il profilo dell’irragionevolezza dell’atto normativo che - attribuendo ad un organo amministrativo il potere di operare in deroga alle norme primarie per la realizzazione di un’opera pubblica - detta una disciplina speciale che cristallizza le «diseguaglianze tra situazioni corrispondenti» e, per realizzare un’opera stradale «imponente ma ordinaria», introduce una legislazione eccezionale nell’*iter* normativo ordinario che scandiva le fasi di un’opera il cui progetto preliminare era stato approvato con delibera CIPE del 2006, e per la quale vi erano sia una gara espletata dalla Regione Veneto sia una concessionaria già individuata.

In subordine, la norma viene censurata in relazione agli artt. 3, primo comma, 24 e 113, primo e secondo comma, Cost., sull’assunto che, attuando la legificazione di provvedimenti amministrativi, avrebbe ridotto la possibilità di annullamento degli atti lesivi della sfera giuridica dei ricorrenti, dei quali ha limitato il diritto di difesa creando una disparità di trattamento nei confronti degli altri soggetti generalmente incisi da provvedimenti amministrativi.

2.- Si sono costituiti Fanna Francesco e Fanna Paolo, ricorrenti nel giudizio principale, con atto di intervento depositato l’11 novembre 2013 e con memoria integrativa depositata il 17 dicembre 2013.

2.1.- Anche la parte privata, premessa la ricostruzione in fatto della vicenda che ha dato origine al giudizio *a quo*, si è soffermata sul contenuto della norma impugnata ribadendo come la stessa, essendo intervenuta nel corso del giudizio dinanzi al Tar, abbia non solo legificato, ma anche reso ultrattivi i provvedimenti dichiarativi dello stato di emergenza e di nomina del commissario delegato.

2.2.- In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza, i ricorrenti fanno proprie le argomentazioni e reiterano le censure contenute nell’ordinanza di rimessione, richiamando la sentenza di questa Corte n. 93 del 2011, a sostegno della disparità di trattamento e della lesione del diritto di difesa subiti per effetto della «positivizzazione legislativa dei provvedimenti amministrativi impugnati dinanzi al Giudice amministrativo».

3.- Con memoria depositata il 17 dicembre 2013 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, eccependo l’inammissibilità e comunque l’infondatezza della questione sollevata.

3.1.- Dopo avere ripercorso il contenuto dell’atto di rimessione, la difesa erariale invoca in primo luogo l’inammissibilità del ricorso per insufficiente motivazione sulla rilevanza della questione e per avere il giudice *a quo* omesso il «doveroso tentativo di ricercare un’interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate» (in proposito, tra le pronunce di questa Corte, cita l’ordinanza n. 154 del 2010, e, quanto alla genericità della motivazione, le ordinanze n. 137 del 2011 e n. 192 del 2010).

L’Avvocatura dello Stato eccepisce, altresì, l’inammissibilità della questione sul rilievo che, secondo l’orientamento di questa Corte (sentenze n. 80 e n. 85 del 2013, n. 311 del 1993 e n. 536 del 1990), laddove la legge richiama una normativa di rango inferiore ricorre la presunzione *iuris tantum* che si tratti di un rinvio meramente formale e non recettizio, salvo non si dimostri che il legislatore abbia inteso attribuire forza di legge formale all’atto richiamato. Nel caso in esame, la norma impugnata si è limitata a stabilire che «Restano fermi gli effetti» di alcuni decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e delle correlate ordinanze in assenza di alcun richiamo, neppure implicito, al contenuto precettivo degli atti richiamati. Di contro, ad avviso della difesa, la disciplina censurata ha l’obiettivo di scongiurare un’interpretazione diretta ad applicare ai decreti in questione le disposizioni restrittive introdotte con il d.l. n. 59 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 100 del 2012, come risulta dal dettato del secondo comma dell’art. 6-ter impugnato, che ha inteso evitare l’insorgere di dubbi sulla retroattività del succitato d.l. n. 59 del 2012.



3.2.- Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri contesta la fondatezza della questione.

Deduce che il Tribunale rimettente non ha considerato che la congestione del traffico nell'area pedemontana non rappresenta un evento eccezionale, ma una condizione ordinaria che richiede di essere fronteggiata con poteri straordinari per comprimere il più possibile i tempi di percorrenza. A fronte del prevedibile aumento degli attuali flussi di traffico, il governo, del tutto ragionevolmente e in ossequio al principio di prevenzione, ha pronunciato la dichiarazione d'emergenza e regolamentato la situazione di urgenza con i provvedimenti gravati, a fronte dei presupposti di rischio ambientale e di grave pericolo per la salute dei cittadini di cui dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992, e dello stato di pericolo di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della medesima legge.

3.3.- La difesa dello Stato sostiene che il giudice *a quo* non ha spiegato in che modo l'art. 6-ter possa violare l'art. 3 Cost., omettendo di considerare che al «coacervo di interessi, anche collettivi, sottostanti alla deliberazione dello stato di emergenza, possa far ragionevolmente seguito una disciplina diversa (e non deteriore come argomentato dal rimettente) in virtù della quale, in una prospettiva di bilanciamento di interessi, la posizione del singolo inevitabilmente trova compressione a favore della collettività, in ragione di diritti di preminente rilevanza incidenti sulla salubrità ambientale e sugli aspetti di natura socio-economica». Peraltro, la tesi per cui la dichiarazione emergenziale non potrebbe intervenire laddove si ricolleggi a situazioni risalenti nel tempo, risulta smentita dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui non è significativo che il pericolo sia correlato ad una situazione preesistente ovvero ad un evento nuovo ed imprevedibile, ma ciò che è rilevante è la sussistenza della necessità e dell'urgenza attuale di intervenire a difesa degli interessi da tutelare. Lo stesso Consiglio di Stato, in relazione allo stato di emergenza nel settore del traffico e della mobilità nella città di Roma, nella sentenza n. 2591 del 2012 ha affermato che «la cronicità e la persistenza del problema» non impedisce il ricorso alle misure straordinarie di natura commissariale, il che contribuisce, nel caso in esame, a spiegare l'oggettiva sussistenza della situazione cui i provvedimenti emergenziali hanno inteso porre definitivo rimedio, e, di conseguenza, la congruità della norma di legge censurata.

3.4.- Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la non fondatezza delle censure formulate in relazione agli artt. 3, primo comma, 24 e 113, primo comma, Cost., discende, infine, dall'insegnamento di questa Corte (sentenze n. 289 del 2010 e n. 267 del 2007) in base al quale non è precluso alla legge ordinaria, né a quella regionale, la possibilità di attrarre alla propria sfera di disciplina materie normalmente affidate all'autorità amministrativa, senza che ciò comporti un vulnus al diritto di difesa del privato, la cui posizione soggettiva troverà adeguata tutela sul piano non della giurisdizione amministrativa bensì di quella costituzionale.

4.- Con «memoria unica» depositata il 6 dicembre 2013 è intervenuta in giudizio la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, o infondata nel merito.

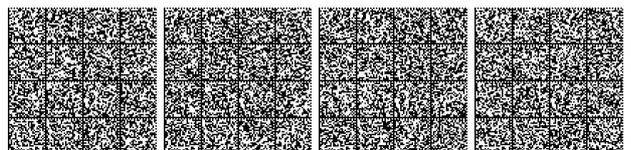
4.1.- Dopo aver ricostruito l'*iter* che ha dato luogo al contenzioso amministrativo con i proprietari degli immobili interessati dalla realizzazione dell'opera stradale e con l'Associazione Parco Rurale delle Rogge - Onlus, preposta alla tutela degli interessi dell'area territoriale, la difesa regionale passa in rassegna le argomentazioni del giudice *a quo* e rappresenta che il Consiglio di Stato ha sospeso l'esecuzione della sentenza n. 1140 del 2012 - emessa dal Tribunale rimettente in altro giudizio avverso gli stessi provvedimenti - in accoglimento dell'istanza cautelare presentata dalla Regione Veneto sul presupposto che «nelle more della definizione del giudizio nel merito va assegnata prevalenza all'interesse pubblico alla prosecuzione dei lavori per la realizzazione dell'opera infrastrutturale per cui è causa».

4.2.- Quanto al profilo di illegittimità dedotto in via principale - in base al quale con l'introduzione della norma censurata il legislatore statale, in violazione dell'art. 3 della Costituzione, avrebbe irragionevolmente cristallizzato gli effetti dei provvedimenti emergenziali - la difesa regionale eccepisce l'inammissibilità della questione per avere il giudice rimettente non sufficientemente motivato sulla rilevanza della stessa, né posto in essere il doveroso tentativo di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina censurata.

4.3.- Nel merito, invocando la giurisprudenza amministrativa indicata dalla difesa erariale, la Regione Veneto contesta il ragionamento del Tribunale amministrativo regionale, secondo il quale difetterebbero, nel caso di specie, le condizioni eccezionali cui far fronte con i poteri straordinari azionati nel settore della viabilità nell'area pedemontana veneta, e sostiene la non fondatezza della censura.

Parimenti, sulla base della richiamata giurisprudenza costituzionale, contesta la censura secondo la quale, in violazione degli artt. 3, primo comma, 24 e 113, primo e secondo comma, Cost., l'intervenuta legificazione dei provvedimenti emergenziali avrebbe privato il privato della possibilità di difendersi, avverso i suddetti atti amministrativi, in sede giurisdizionale.

5.- Con la seconda ordinanza (n. 6254 del 2013 reg. prov. coll.) il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - premesso di essere investito del giudizio di impugnazione degli stessi provvedimenti commissariali promosso, nei confronti dei medesimi soggetti, dall'Associazione Parco Rurale delle Rogge - Onlus - ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 1, del d.l. n. 79 del 2012, aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge



di conversione n. 131 del 2012, per violazione del principio di ragionevolezza degli atti legislativi di cui all'art. 3, primo comma, Cost., e, in subordine, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 24 e 113, primo e secondo comma, Cost.

5.1.- Dopo essersi soffermato sulla legittimazione dell'Associazione ricorrente - portatrice di un interesse volto alla tutela dell'area adibita a parco nella quale il progetto approvato della SPV prevede il passaggio di un tratto di strada e di una rotatoria - il giudice *a quo* ripropone le stesse censure formulate nella prima ordinanza di rimessione. Con un ulteriore rilievo pone in luce che mentre il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri contiene il riferimento ai Comuni di Treviso e Vicenza, l'ordinanza susseguente si riferisce alle relative Province: in tal modo il provvedimento attuativo avrebbe indebitamente ampliato l'area dell'intervento emergenziale in violazione dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, che nel testo all'epoca vigente stabiliva la competenza del Consiglio dei ministri a deliberare lo stato di emergenza «determinandone durata ed estensione territoriale». Per questo motivo sostiene che il commissario straordinario non avrebbe avuto il potere di approvare un progetto al di fuori del territorio compreso nei due comuni, ed illegittimamente sarebbe stata interessata l'area del Parco.

6.- Con atto del 16 dicembre 2013 si è costituita in giudizio l'Associazione Parco Rurale delle Rogge - Onlus, in persona del Presidente *pro tempore*, chiedendo la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata in base alle stesse argomentazioni svolte dal giudice rimettente.

7.- Nel presente giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che, con memoria contenente argomentazioni identiche a quelle formulate nel giudizio originato dall'ordinanza n. 251 del 2013, ha eccepito l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione.

8.- È intervenuta anche la Regione Veneto, in persona del presidente *pro tempore*, con la «memoria unica» depositata il 6 dicembre 2013, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, o infondata nel merito.

9.- Identica questione di legittimità costituzionale, in relazione agli stessi parametri, è stata sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con la terza ordinanza (n. 6255 del 2013 reg. prov. coll.), emessa nel giudizio promosso, avverso i medesimi provvedimenti, da Silvino Tovo più 38 proprietari di altrettante aree interessate dalla realizzazione della SPV.

10.- In data 17 dicembre 2013 i soggetti privati si sono costituiti in giudizio con distinti atti di intervento, chiedendo, in base alle stesse argomentazioni adottate dal giudice rimettente, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 1, del d.l. n. 79 del 2012, aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione n. 131 del 2012.

11.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel presente giudizio eccependo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione, con memoria nella quale ha reiterato le considerazioni e le conclusioni formulate nel giudizio originato dalle ordinanze n. 251 e 257 del 2013.

12.- È intervenuta anche la Regione Veneto, in persona del presidente *pro tempore*, con la «memoria unica» depositata il 6 dicembre 2013, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, o infondata nel merito.

13.- In prossimità dell'udienza, la Regione Veneto e le parti private del giudizio originato dall'ordinanza n. 258 del 2013 hanno depositato memorie illustrative con le quali, riproducendo le argomentazioni svolte nelle rispettive difese, hanno insistito nelle richieste di rito e di merito in precedenza formulate.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con le tre ordinanze di analogo tenore indicate in epigrafe (n. 251, n. 257 e n. 258 del registro ordinanze del 2013) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24 e 113, primo e secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79 (Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile), aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l'esercizio di delega legislativa), nella parte in cui prevede, in relazione al settore del traffico e della mobilità nel territorio delle Province di Treviso e Vicenza, che «Restano fermi gli effetti» della deliberazione del Consiglio dei ministri 31 luglio 2009, e, segnatamente, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 40191 del 31 luglio 2009



(e successive proroghe) nonché dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3801 del 15 agosto 2009, provvedimenti che hanno, rispettivamente, dichiarato la situazione emergenziale ed attuato la gestione commissariale nell'ambito dei lavori per la realizzazione dell'opera viaria denominata strada pedemontana veneta (in seguito indicata con *SPV*).

Il rimettente premette di essere stato adito dai soggetti portatori degli interessi lesi dall'esecuzione dell'intervento in esame (Francesco e Paolo Fanna; Associazione Parco Rurale delle Rogge - onlus; Silvino Tovo e 38 proprietari di aree riguardate dalla realizzazione della strada) per l'annullamento degli atti del Commissario delegato di approvazione dei progetti, sia definitivo sia esecutivo, dell'opera, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 40191 del 2009 e della conseguente ordinanza n. 3802 del 2009 e relative proroghe, nonché di tutti i provvedimenti presupposti, conseguenti e comunque connessi alla realizzazione dell'opera.

Ad avviso del giudice *a quo* l'art. 6-ter comma 1, del d.l. n. 79 del 2012, aggiunto dalla legge di conversione n. 131 del 2012, nella parte in cui dispone che «Restano fermi gli effetti» dei provvedimenti governativi che sono stati adottati allo scopo di accelerare il compimento dei lavori relativi alla SPV, già aggiudicati dalla Regione Veneto, ha «legificato» sia la dichiarazione dello stato di emergenza sia le conseguenti previsioni di nomina e attribuzione dei poteri al Commissario delegato, così violando: l'art. 3, primo comma, Cost., per avere dettato una disciplina che ha irragionevolmente cristallizzato il regime derogatorio che era stato adottato per la realizzazione di un'opera che stava avvenendo in base ad un *iter* normativo ordinario; gli artt. 3, primo comma, 24 e 113, primo e secondo comma, Cost., per avere ridotto l'ambito del diritto di difesa dei ricorrenti nei giudizi a quibus, limitando la possibilità di ottenere l'annullamento di provvedimenti illegittimi e creando, per costoro, una disparità di trattamento nei confronti di tutti gli altri soggetti lesi dall'attività amministrativa.

2.- I giudizi promossi con le tre ordinanze in scrutinio hanno lo stesso oggetto e riguardano questioni identiche, per cui i relativi giudizi di legittimità costituzionale vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3.- In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità genericamente sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri per avere il giudice *a quo* omesso il tentativo di interpretare la norma censurata in modo conforme alla Costituzione, non avendo la difesa erariale indicato quale sarebbe l'interpretazione omessa dal rimettente.

4.- L'Avvocatura generale dello Stato invoca, altresì, l'inammissibilità della questione deducendo che il giudice *a quo* avrebbe non sufficientemente motivato sulla rilevanza della stessa.

Neppure tale eccezione può essere accolta, in quanto le ordinanze di rimessione sono sorrette da un adeguato e specifico impianto argomentativo idoneo ad individuare con esattezza la pretesa sostanziale fatta valere dai ricorrenti nei giudizi a quibus e la correlazione tra tale pretesa e la norma censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 107 e n. 99 del 2013, e ordinanze n. 93, n. 84 e n. 38 del 2012). Invero, sul presupposto della legificazione dei provvedimenti emergenziali da parte della norma censurata, il Tribunale rimettente rappresenta che il sopravvenuto «limite insormontabile» per il sindacato del giudice amministrativo ha comportato il trasferimento dei diritti di difesa del soggetto leso alla giurisdizione costituzionale, sostenendo al contempo che «l'improcedibilità del ricorso proposto contro l'originario atto amministrativo» possa venir meno per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale, che priverebbe di fondamento normativo sia l'atto commissariale di approvazione del progetto definitivo dell'opera, sia gli ulteriori atti impugnati (cita in proposito le pronunce del Consiglio di Stato n. 1349 del 2012 e n. 6727 del 2004).

5.- Nel merito, la questione non è fondata.

In tutte le ordinanze di rimessione il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio muove dal presupposto che la norma sospettata di incostituzionalità abbia, come si è detto, «legificato» gli effetti dei provvedimenti emergenziali - tra i quali si collocano quelli relativi alla realizzazione della SPV - emessi in relazione al settore del traffico nelle Province di Treviso e Vicenza.

In base ad un ulteriore e connesso passaggio argomentativo il rimettente inquadra il censurato comma 1 dell'art. 6-ter del d.l. n. 79 del 2012 nel genus delle leggi-provvedimento, convenendo sulla circostanza che la gestione commissariale in esame non è stata incisa dalle restrizioni introdotte dal decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59 (Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100, nell'ambito del procedimento di dichiarazione ed attuazione dello stato di emergenza. Rammenta, infatti, che il comma 2 dell'art. 6-ter prevede che le modifiche introdotte dal citato d.l. n. 59 del 2012 «non sono applicabili alle gestioni commissariali che operano in forza dei provvedimenti di cui al comma 1 del presente articolo», e che alle medesime gestioni non si applica neppure la limitazione delle proroghe al 31 dicembre 2012, introdotta dal comma 2 dell'art. 3 del medesimo d.l. n. 59 del 2012.

Su tali premesse il giudice *a quo* ravvisa nella disposizione impugnata «un atto formalmente legislativo che tiene, tuttavia, luogo di provvedimenti amministrativi, in quanto dispone in concreto su casi e rapporti specifici».



6.- Deve rammentarsi che l'Avvocatura generale dello Stato ha contrapposto a quella fatta propria dal rimettente un'interpretazione della locuzione «Restano fermi gli effetti» - adottata dalla disposizione impugnata - che, prescindendo da richiami al contenuto precettivo degli atti citati, è tesa unicamente a scongiurare che alle gestioni commissariali contemplate, tra cui rientra quella in scrutinio, possano applicarsi le disposizioni restrittive, in materia di riordino della protezione civile, introdotte con il d.l. n. 59 del 2012. A sostegno di tale diverso approccio interpretativo, anche la difesa erariale invoca il disposto del comma 2 dell'art. 6-ter impugnato, sostenendo che esso è stato dettato proprio per escludere l'insorgenza di dubbi sull'applicazione retroattiva della novella.

7.- È, dunque, prioritario stabilire se sia corretto il presupposto del ragionamento del giudice rimettente in base al quale la disposizione censurata - facendo salvi gli effetti dei provvedimenti emergenziali del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di traffico e mobilità nel territorio delle Province di Treviso e Vicenza - ha «legificato» le prescrizioni in essi contenute, con la conseguenza che la stessa, in quanto legge-provvedimento, può essere sottoposta al sindacato di legittimità costituzionale.

Il punto centrale della questione rievoca la distinzione, in tema di rapporti tra previsione legislativa ed atto amministrativo richiamato, tra rinvio recettizio (materiale) e rinvio non recettizio (formale), laddove la tecnica di confezionamento della legge contempra un rimando ad un atto normativo preesistente e di rango subordinato.

7.1.- Per stabilire la natura del rinvio la dottrina ha fatto riferimento al livello di innovatività giuridica del richiamo (basso, se la norma richiamante intenda coordinarsi con quella richiamata lasciando immutata la disciplina della materia, o alto, nel caso in cui con il richiamo si voglia determinare un effetto di sanatoria) ovvero al suo effetto, osservando che mentre il rinvio recettizio opera una novazione della fonte che eleva la norma richiamata al rango primario, la funzione del rinvio non recettizio non è quella di incorporare il contenuto della norma richiamata, bensì di indicare la fonte competente a regolare una determinata materia, tant'è che correntemente lo si definisce anche come rinvio di produzione, che non muta forza e valore della norma richiamata.

7.2.- Risale alla sentenza n. 304 del 1986 di questa Corte la distinzione tra «significato normativo» e «dichiarativo» del richiamo attuato dalla legge ad un atto alla stessa subordinato.

Anche la differenza tra rinvio materiale e rinvio formale è stata recepita dalla giurisprudenza di questa Corte a partire dalle sentenze n. 536 del 1990, n. 199 e n. 311 del 1993. Più di recente, nella sentenza n. 232 del 2006 si trova affermato che mentre il rinvio meramente formale «concerne [cioè] la fonte e non la norma», per aversi rinvio recettizio (o materiale) occorre che il richiamo «sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua».

Quanto ai criteri per distinguere la natura del rinvio, nella sentenza n. 80 del 2013 questa Corte ha affermato che «l'effetto - che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante - non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti. Non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti». Nel solco tracciato dalla dottrina tradizionale, anche la Corte ha ritenuto operante una presunzione di rinvio formale. Nella recente sentenza n. 85 del 2013 si precisa, infatti, che «La giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990)».

8.- Per accertare la natura del rinvio e il significato che ad esso deve attribuirsi è dunque necessario desumere «dal testo della disposizione censurata, l'intento del legislatore» (così la sentenza n. 85 del 2013 appena citata).

8.1.- Posta tale premessa, è dal dibattito parlamentare che ha accompagnato l'approvazione delle «Disposizioni concernenti gli effetti di deliberazioni del Consiglio dei Ministri in materia di viabilità» (così la rubrica della norma censurata) che si traggono elementi idonei a dimostrare come l'introduzione dell'art. 6-ter in sede di conversione del d.l. n. 79 del 2012 con la legge 7 agosto 2012, n. 131, sia stata motivata con l'esigenza di effettuare una ricognizione delle opere infrastrutturali in corso di realizzazione per stabilire quali fossero, in relazione alle stesse, le gestioni commissariali da sottrarre alla sfera di applicazione da tutte le modifiche (anche ulteriori rispetto alla delimitazione della durata della dichiarazione dello stato di emergenza ed alla data massima di scadenza per le proroghe e i rinnovi, fissata al 31 dicembre 2012) introdotte dal d.l. n. 59 del 2012 recante disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile. Tra le succitate opere è rientrata la superstrada a pedaggio pedemontana veneta, in quanto inserita, peraltro, nel programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive).



In tale quadro, nella ricerca del significato da attribuire alla locuzione «Restano fermi gli effetti», adottata nel censurato comma 1 dell'art. 6-ter del d.l. n. 79 del 2012, non si può dunque prescindere dal dettato del comma 2 dello stesso articolo, il quale - stabilendo che «Le modifiche introdotte dal decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100, all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, non sono applicabili alle gestioni commissariali che operano in forza dei provvedimenti di cui al comma 1 del presente articolo» e che «Inoltre a tali gestioni non si applica quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 3 del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2012, n. 100» - sottrae al nuovo regime di riordino temporale degli interventi di protezione civile l'opera di realizzazione della strada pedemontana veneta, individuata attraverso il rinvio ai provvedimenti emergenziali costituenti la fonte della sua disciplina.

8.2.- Sotto connesso profilo, i lavori preparatori all'approvazione del decreto-legge in scrutinio fanno riferimento alla natura ricognitiva dei richiami alla normativa vigente, attuati ricorrendo ad espressioni quali «fermo restando» e «fatta salva».

Peraltro, la volontà di limitarsi a non modificare col censurato comma 1 dell'art. 6-ter del d.l. n. 79 del 2012 la disciplina preesistente risulta avvalorata dal contenuto del comma 3 dello stesso articolo, in base al quale l'attuazione della disposizione gravata è comunque vincolata all'invarianza finanziaria, essendo escluso che «dall'attuazione [di detto] articolo» possano derivare, per la finanza pubblica, oneri nuovi o maggiori rispetto a quelli contemplati dalla gestione commissariale interessata.

8.3.- Un non influente elemento sintomatico del significato da attribuire alla disposizione in scrutinio è rappresentato dalla concomitanza tra le date di approvazione delle leggi di conversione del d.l. n. 79 del 2012 (7 agosto 2012) e del d.l. n. 59 del 2012 (12 luglio 2012). Tale evenienza - nel rafforzare il collegamento teleologico tra i due provvedimenti - comprova ulteriormente che la clausola di salvezza degli effetti prevista dal comma 1 dell'art. 6-ter, introdotto dalla legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131, ha inteso evitare che le restrizioni previste dalla coeva disciplina di riordino della protezione civile potessero essere riferite ad alcune opere infrastrutturali o di importanza strategica - tra le quali rientra, appunto, la strada pedemontana veneta - e, conseguentemente, impedirne il completamento.

Un siffatto scopo non avrebbe potuto essere conseguito se non sottraendo i provvedimenti che di detta opera disciplinano i presupposti e le modalità attuative - che sono, rispettivamente, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e successive proroghe, e l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri richiamati dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 6-ter in esame - dagli effetti che la nuova normativa in materia di protezione civile avrebbe indiscriminatamente prodotto su tutte le gestioni commissariali che all'epoca erano in corso.

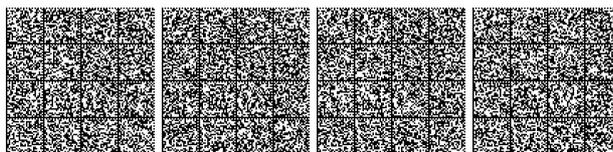
9.- Per tutte le considerazioni che precedono si deve escludere, contrariamente a quanto prospettato dal giudice *a quo*, che con la disposizione contenuta nel comma 1, l'art. 6-ter del d.l. n. 79 del 2012 aggiunto dalla legge di conversione n. 131 del 2012 abbia inteso effettuare un rinvio materiale - con effetto di novazione della fonte - alla disciplina emergenziale e all'attività compiuta dal Commissario delegato nell'ambito del procedimento di realizzazione della SPV.

In senso contrario alla natura ricettizia del rinvio militano, come si è detto, numerosi fattori, tra i quali - oltre alla portata meramente ricognitiva della locuzione «Restano fermi gli effetti» desunta dall'analisi complessiva della norma nel contesto della sua genesi - rilevano l'eterogeneità dei provvedimenti richiamati dalle lettere a) e b) del comma 1 della disposizione gravata; la volontà del legislatore di selezionare le gestioni commissariali meritevoli di essere tenute indenni dalle limitazioni introdotte dal precedente d.l. n. 59 del 2012 col quale si era attuato il riordino della protezione civile, in relazione all'importanza dell'opera o alla rilevanza dell'interesse inciso; l'assenza, in tali casi, di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; la mancata previsione di effetti sananti, espressi o desumibili dalla finalità della norma.

10.- Da quanto esposto consegue la non fondatezza delle censure sollevate con le ordinanze indicate in epigrafe, in quanto il valore normativo primario della disposizione non è, contrariamente a quanto dedotto dal rimettente, nel senso di «legificare» detti provvedimenti, ma di escludere l'applicabilità della nuova normativa dettata dal d.l. n. 59 del 2012 a detti provvedimenti amministrativi.

Giova, quindi, rimarcare che la disciplina impugnata non ha inciso sulle situazioni sostanziali gravate né ha mutato il livello normativo della fonte da cui derivano la dichiarazione di emergenza ed i poteri commissariali in relazione all'opera in esame, per cui il protrarsi nel tempo della disciplina derogatoria rispetto al precedente d.l. n. 59 del 2012 introdotta dai provvedimenti richiamati dall'art. 6-ter, comma 1, del d.l. n. 79 del 2012, non viene ad interferire con la questione della legittimità o meno dei provvedimenti impugnati rispetto alla legislazione vigente al momento della loro adozione.

10.1.- Parimenti non fondata deve essere dichiarata la questione in relazione alla violazione degli artt. 3, primo comma, 24 e 113, primo e secondo comma, Cost., dedotta sull'assunto della compressione, sotto più profili, del diritto di difesa dei ricorrenti nel giudizio *a quo*.



Anche in questo caso erra il rimettente nell'incentrare i propri dubbi sulla costituzionalità della disposizione normativa censurata, posto che, come si è detto, la protrazione degli effetti della situazione di emergenza sottesa alle determinazioni del Presidente del Consiglio dei ministri dalla stessa richiamati costituisce la risultante di una fattispecie che continua ad essere interamente regolamentata in via amministrativa (sentenze n. 137 del 2011, n. 289 del 2010 e n. 237 del 2007).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-ter, comma 1, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79 (Misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile), aggiunto dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione 7 agosto 2012, n. 131 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l'esercizio di delega legislativa), sollevata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24 e 113, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*
e *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_140250

N. 251

Sentenza 3 - 7 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Aeroporti - Criteri di determinazione dei diritti aeroportuali contenuti nel d.l. n. 211 del 2005, poi decaduto - Reintroduzione dei medesimi criteri con legge di conversione del d.l. n. 203 del 2005.

- Decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248 - artt. 11-*nonies*, commi 1, lett. a) e b), e 2.
-



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo Maria NAPOLITANO;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 11-*nonies*, commi 1, lettere *a*) e *b*), e 2, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, promossi dal Consiglio di Stato con due ordinanze del 4 marzo 2013, iscritte ai nn. 126 e 127 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione della Adf - Società Aeroporto di Firenze Spa e della Sagat Spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Angelo Piazza per la Adf - Società Aeroporto di Firenze Spa e per la Sagat Spa e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con distinte ordinanze di analogo contenuto, in data 4 marzo 2013 (reg. ord. nn. 126 e 127 del 2013), la sesta Sezione del Consiglio di Stato ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41, e 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11-*nonies*, commi 1, lettere *a*) e *b*), e 2, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248.

Il Consiglio di Stato ha sollevato le suddette questioni di legittimità costituzionale nell'ambito di giudizi in appello, proposti rispettivamente da Adf-Società Aeroporto di Firenze Spa per la riforma della sentenza emessa dal TAR del Lazio, sezione III-*ter*, del 4 giugno 2007, n. 5142 (reg. ord. n. 126 del 2013) e da Sagat Spa., gestore dell'aeroporto di Torino Caselle, per la riforma della sentenza emessa dal TAR del Lazio, sezione III-*ter*, del 4 giugno 2007, n. 5144 (reg. ord. n. 127 del 2013). Con le sentenze impugnate il TAR ha respinto i ricorsi proposti avverso l'atto di indirizzo 31 dicembre 2005 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e le note 20 gennaio 2006, nn. 4071 e 4072 dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e 21 febbraio 2006, n. 900411 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con i quali si è data attuazione alla nuova disciplina in materia di diritti aeroportuali.

2.- La nuova disciplina in materia di diritti aeroportuali era stata originariamente disposta dal decreto-legge 17 ottobre 2005, n. 211 (Misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e disposizioni in materia aeroportuale), articoli da 4 a 11, i quali prevedevano la riduzione dei diritti aeroportuali dovuti alle società di gestione, stabilendo tra le altre cose: l'abrogazione della maggiorazione nelle ore notturne e l'esclusione dell'aumento dovuto per l'adeguamento al tasso d'inflazione, nonché la riduzione per una quota non inferiore al 50 per cento del margine conseguito dal gestore aeroportuale in relazione allo svolgimento, nell'ambito del sedime aeroportuale, di attività non regolamentate, vale a dire le attività commerciali comuni, quali la vendita di abbigliamento o altro.

In fase di conversione, il contenuto delle suddette disposizioni è stato inserito dall'originario decreto-legge, n. 211 del 2005, come maxi-emendamento governativo, su cui veniva posta la fiducia, nella legge di conversione del decreto-legge n. 203 del 2005. Le nuove norme sui diritti aeroportuali, quali già previste dagli articoli da 4 a 11 del decreto-legge n. 211 del 2005, sono dunque state approvate immutate con la legge n. 248 del 2005, di conversione del decreto-legge n. 203 del 2005, artt. 11-*sexies* a 11-*terdecies*; nel contempo il decreto-legge n. 211 del 2005 è stato lasciato decadere per mancata conversione in legge.



Il Collegio rimettente ha poi precisato che, con nota del 16 novembre 2005, l'ENAC ha sottoposto al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti alcuni dubbi interpretativi sulle nuove disposizioni. Il Ministro ha emanato, quindi, l'atto di indirizzo 31 dicembre 2005, precisando che le società aeroportuali avrebbero dovuto attestare l'adozione, alla data del 31 dicembre 2005, del sistema di contabilità analitica, indicando la formula da applicare per la riduzione dei diritti medesimi in ottemperanza alla nuova disciplina. L'ENAC, con nota 20 gennaio 2006, n.4071, ha comunicato i chiarimenti acquisiti e, con la successiva nota 20 gennaio 2006, n. 4072, ha attivato il procedimento di revisione dei diritti, in attuazione del censurato art. 11-*nonies* del decreto-legge n. 203 del 2005 convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 211 del 2005. Con nota 21 febbraio 2006, n. 900411, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha infine chiarito che la nuova disciplina era già applicabile, tra le altre, anche alle società di gestione esponenti.

Sulla base di tali atti amministrativi, attuativi della nuova disciplina, veniva quindi ridotta la misura dei diritti aeroportuali dovuti dalle società di gestione che ricorrevano al TAR del Lazio, che respingeva i rispettivi ricorsi con le citate sentenze del 4 giugno 2007.

Nelle more del giudizio di impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato, il legislatore ha dettato una nuova disciplina dei diritti aeroportuali con il decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture, e la competitività), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n.14, il cui art. 76, comma 1, richiama, peraltro, il citato art. 11-*nonies*, stabilendo che «[a] fine dell'applicazione del sistema dei diritti aeroportuali, l'Autorità di vigilanza, nel rispetto dei principi e dei criteri di cui all'art. 11-*nonies* del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, predispone specifici modelli tariffari, calibrati sulla base del traffico annuo di movimenti passeggeri registrato, al fine di assicurare che i diritti applicati agli utenti degli aeroporti rispondano ai principi di cui all'art. 80, comma 1».

3.- In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato, dato atto dello *jus superveniens* di cui sopra, ha ritenuto che quest'ultimo non abbia fatto venire meno l'interesse dei ricorrenti alla contestazione delle disposizioni sospettate di illegittimità. In particolare è stato ritenuto permanere l'interesse in ordine alla disposizione di cui all'art. 11-*nonies*, comma 1, lettera *a*), in quanto fissa criteri di determinazione dei diritti aeroportuali ancora applicabili alla parte in quanto «quadro normativo di riferimento» del contratto di programma, in base al quale viene applicato alle società di gestione il meccanismo del cosiddetto "single till" nella determinazione dei diritti aeroportuali, vale a dire il meccanismo per il quale sono stati abbattuti, in misura corrispondente al 50% del margine commerciale conseguito dal gestore aeroportuale, i diritti dovuti in relazione allo svolgimento di attività non regolamentate nell'ambito del sedime aeroportuale.

Analogamente, in relazione all'art. 11-*nonies*, lettera *b*), è stato ritenuto permanere l'interesse dei ricorrenti medesimi, in quanto la disposizione ha trovato applicazione nella parte in cui esclude la maggiorazione del 50% dei diritti aeroportuali dovuti nei casi di approdo o partenza nelle ore notturne, così come nella parte in cui estende il meccanismo del citato single till ai corrispettivi per i servizi di sicurezza e per la determinazione della tassa d'imbarco.

L'art. 11-*nonies*, comma 2, ha poi trovato applicazione nei confronti dell'appellante per gli anni 2006, 2007 e 2008, nella parte in cui abroga l'adeguamento delle tariffe aeroportuali al tasso d'inflazione.

I dubbi di legittimità costituzionale sulle menzionate disposizioni sono stati, quindi, ritenuti rilevanti nei procedimenti a quibus, in quanto la caducazione delle disposizioni censurate comporterebbe l'annullamento dei provvedimenti impugnati, con conseguente soddisfazione dell'interesse della parte appellante al riconoscimento di un maggiore importo dei diritti da corrispondere.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, lo stesso Collegio rimettente ha escluso - all'esito del parere richiesto sul punto alla Commissione europea (di cui alla nota 30 novembre 2012 della medesima Commissione) - che, in relazione alle disposizioni di cui sopra, possa configurarsi un aiuto di Stato in contrasto con gli artt. 107 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La misura, infatti, non apparirebbe avere carattere selettivo, né risulterebbe provato, in ogni caso, il ricorso a risorse statali, elementi che devono, appunto, ritenersi necessari ai fini della configurazione di un aiuto di Stato vietato ai sensi della normativa comunitaria.

Il Consiglio di Stato dubita, invece, della legittimità costituzionale del citato art. 11-*nonies*, comma 1, lettere *a*) e *b*), e comma 2, in relazione all'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto le disposizioni citate sarebbero state inserite nella sola legge di conversione di un decreto-legge avente materia e finalità del tutto estranee alla disciplina in tal modo introdotta.

Infatti, secondo il Collegio rimettente, le ragioni della decretazione d'urgenza sono state indicate nel preambolo del decreto-legge n. 203 del 2005 come segue: «ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni per un più incisivo contrasto del fenomeno dell'evasione fiscale, nonché altre disposizioni tributarie e finanziarie urgenti». Ad avviso del Consiglio di Stato, risulterebbe palese che le disposizioni sui diritti aeroportuali introdotte con la legge



di conversione esulino dall'ambito del decreto-legge come descritto nel citato preambolo e nel titolo dello stesso. In particolare, dovrebbe escludersi che la disciplina dei diritti aeroportuali rientri nella materia tributaria e finanziaria, posto che si tratta di corrispettivi per un servizio erogato, come risulta dall'art. 39-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222 - secondo cui le disposizioni in materia di diritti aeroportuali si interpretano nel senso che dalle medesime non sorgono obbligazioni tributarie - e come chiarito dalle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione nella sentenza n. 379 del 2008.

In presenza di simile disomogeneità di materia, finalità e *ratio* delle disposizioni introdotte in sede di conversione rispetto all'originario decreto-legge, si sarebbe quindi verificata una violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., come precisato dalla sentenza n. 22 del 2012 di questa Corte.

Inoltre, il Consiglio di Stato ha rimarcato che le medesime disposizioni sarebbero state oggetto di un «maxi emendamento governativo» su cui è stata posta la questione di fiducia, così da far venire meno la motivazione del Governo sulla necessità e urgenza, oltre che il controllo del Presidente della Repubblica sui citati presupposti e il dibattito parlamentare sulle relative previsioni.

5.- In via subordinata, il Collegio rimettente ritiene che le medesime disposizioni contrastino con gli artt. 3 e 41 Cost., sotto il profilo della violazione dei principi di uguaglianza e di tutela della concorrenza, nella parte in cui decurtano i diritti aeroportuali tramite il citato meccanismo del single till e mediante l'abolizione della maggiorazione per voli notturni e l'esclusione dell'adeguamento al tasso d'inflazione, ciò in quanto da un esame comparatistico sarebbe risultato che, nella maggioranza degli aeroporti dell'Unione europea, la fissazione dei diritti aeroportuali è frutto di un accordo tra gestori e vettori e vice, in vario modo, la maggiorazione per i voli notturni.

6.- Con atti di analogo contenuto, depositati entrambi in data 24 giugno 2013, si sono costituite, rispettivamente, nei procedimenti di cui ai ricorsi n. 126 del 2013 e n. 127 del 2013, le società Adf-Società Aeroporto di Firenze Spa e Sagat Spa, gestore dell'aeroporto di Torino Caselle, chiedendo che questa Corte dichiari l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, nella totale condivisione delle censure sollevate dal Consiglio di Stato, che sono state nuovamente illustrate e ribadite.

7.- Con atti del medesimo tenore, depositati entrambi in data 25 giugno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto nei procedimenti relativi ai ricorsi indicati in epigrafe, chiedendo che le questioni vengano dichiarate manifestamente infondate.

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato ha rimarcato che, all'epoca della conversione in legge del decreto censurato, le disposizioni sui diritti aeroportuali venivano prevalentemente fatte rientrare nella materia tributaria, come affermato dalle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione nella sentenza n. 22245 del 2006, con la quale si è affermata la competenza della giurisdizione tributaria per la soluzione delle controversie sui diritti relativi all'imbarco dei passeggeri, quali previsti dalla legge 5 maggio 1976, n. 324 (Nuove norme in materia di uso degli aeroporti aperti al traffico aereo civile).

Le disposizioni sui diritti aeroportuali introdotte nella legge di conversione appartengono, dunque, alla materia tributaria e risultano, pertanto, omogenee rispetto all'originario contenuto del decreto-legge n. 203 del 2005, concernente appunto «disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria»: ciò escluderebbe la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

Quanto poi alla dedotta violazione degli artt. 3 e 41 Cost., il Presidente del Consiglio dei ministri ha rilevato come, anche a prescindere dall'assoluta genericità della censura, non sussisterebbe nel nostro ordinamento un principio di rango costituzionale che impedisca la regolazione dei diritti aeroportuali per via legislativa.

8.- Con memoria depositata in data 15 settembre 2014, la società Sagat Spa insistito per l'accoglimento delle proposte questioni di legittimità costituzionale. In particolare, sono stati richiamati i principi di cui all'ordinanza n. 34 del 2013 e di cui alla sentenza n. 32 del 2014 di questa Corte, in ordine allo stretto collegamento che deve comunque sussistere tra le disposizioni inserite in sede di conversione e le originarie norme contenute in un decreto-legge pur ab origine a contenuto plurimo. Si è, quindi, rimarcato che il reale scopo delle disposizioni censurate era quello di agevolare la compagnia di bandiera, attraverso la riduzione dei diritti aeroportuali da pagare, così da fornire garanzie sulla ripresa economica di Alitalia alle banche chiamate a ricapitalizzarla. Peraltro, anche lo scopo e la *ratio* dichiarata di tali disposizioni - vale a dire, migliorare il controllo del traffico aereo, la sicurezza degli impianti e la competitività e lo sviluppo del sistema aeroportuale - avrebbero dovuto considerarsi completamente estranei a quelli - del contrasto al fenomeno dell'evasione fiscale e dell'emanazione di provvedimenti urgenti in materia tributaria e finanziaria - dell'originario decreto-legge.



Sotto questo profilo, sono state rimarcate la natura privatistica e non tributaria dei diritti aeroportuali e la portata retroattiva della legge di interpretazione autentica adottata in materia, sottolineandosi che l'illegittimità costituzionale sarebbe determinata anche dal fatto che le disposizioni censurate sono state inserite in fase di conversione con un maxi-emendamento sottoposto al voto di fiducia, seguendo cioè un *iter* che ha precluso al Presidente della Repubblica di vagliare la sussistenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza e al parlamento di condurre un adeguato dibattito.

Infine, è stata ulteriormente ribadita la violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

9.- Con memoria depositata in data 15 settembre 2014, la società Adf - Società Aeroporto di Firenze Spa ha insistito per l'accoglimento delle proposte questioni di legittimità costituzionale, con argomentazioni analoghe a quelle della società Sagat Spa.

Considerato in diritto

1.- Con distinte ordinanze di analogo contenuto, in data 4 marzo 2013 (R. O. nn. 126 e 127 del 2013), il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 11-*nonies*, commi 1, lettere *a*) e *b*), e 2, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, per violazione degli artt. 3, 41 e 77, secondo comma, della Costituzione.

In particolare, il Collegio rimettente ha ritenuto che le disposizioni censurate, nella parte in cui modificano la disciplina dei diritti aeroportuali, violano l'art. 77, secondo comma, Cost., per difetto di omogeneità materiale e teleologica tra, da un lato, il contenuto, la finalità e la *ratio* dell'originario testo del decreto-legge - concernente la materia tributaria e finanziaria e l'evasione fiscale - e, dall'altro, le norme sui diritti aeroportuali, introdotte solo in sede di conversione e oggetto di un «maxiemendamento governativo» su cui è stata posta la questione di fiducia, così da far venire meno la motivazione del Governo sui presupposti di straordinaria necessità e urgenza, il controllo del Presidente della Repubblica sui presupposti medesimi e il dibattito parlamentare sulle relative previsioni.

In via subordinata, il Consiglio di Stato ha dedotto che le medesime disposizioni, nella parte in cui decurtano i diritti aeroportuali - in misura corrispondente al 50% del margine commerciale conseguito dal gestore aeroportuale per lo svolgimento di attività non regolamentate nell'ambito del sedime aeroportuale (art. 11-*nonies*, comma 1, lettera *a*), nonché mediante l'abolizione della maggiorazione per voli notturni (art. 11-*nonies*, comma 1, lettera *b*) e attraverso l'esclusione dell'adeguamento al tasso d'inflazione (art. 11, comma 2) - determinino la violazione dei principi di uguaglianza e di tutela della concorrenza di cui agli artt. 3 e 41 Cost.

2.- I giudizi promossi con le due ordinanze hanno il medesimo oggetto e, per l'identità delle questioni trattate, debbono essere riuniti e decisi con un'unica sentenza.

3.- Gli interventi della società Adf-Società Aeroporto di Firenze Spa e di Sagat Spa, gestore dell'aeroporto di Torino Caselle devono ritenersi ammissibili, in quanto si tratta dei ricorrenti nei rispettivi procedimenti dinanzi alla giurisdizione amministrativa rimettente e, quindi, parti dei giudizi a quibus (*ex plurimis* sentenze n. 304 del 2011, n. 138 del 2010 e n.263 del 2009).

4.- In via preliminare va poi rilevato che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito la genericità della motivazione delle ordinanze di rimessione in ordine alla violazione degli artt. 3 e 41 Cost.

L'eccezione è fondata.

Invero, il Consiglio di Stato si è limitato a enunciare la violazione dei principi di uguaglianza e di tutela della concorrenza ad opera delle disposizioni censurate, nella parte in cui decurtano i diritti aeroportuali, in quanto, da un esame comparatistico, risulterebbe che, nella maggioranza degli aeroporti dell'Unione europea, la fissazione dei diritti aeroportuali è frutto di un accordo tra gestori e vettori e vige, in vario modo, la maggiorazione per i voli notturni.

Da tale succinta motivazione non è dato comprendere quale profilo della libertà di concorrenza sia compromesso dalla nuova disciplina dei diritti aeroportuali. Non è chiaro se si lamenti uno squilibrio delle condizioni di svolgimento dell'attività economica a vantaggio dei vettori - e, in particolare, della società di bandiera - rispetto alle ricorrenti società di gestione aeroportuale (come sembrano opinare, negli atti di intervento, le parti private costituite), oppure se venga allegata una disparità di trattamento tra le società di gestione aeroportuale italiane rispetto a quelle operanti nell'Unione europea (come potrebbe pure sostenersi in base al vago cenno alla comparazione sovranazionale contenuto nelle ordinanze).



Inoltre, non risulta adeguatamente esplorata la normativa comunitaria né quella italiana di ricezione (sia di rango primario, sia di rango secondario), nonché il rapporto tra queste ultime e le fonti negoziali dei diritti aeroportuali. Data la complessità della normativa di settore, per individuare l'asserita violazione degli artt. 3 e 41 Cost. sarebbe stato necessario un più compiuto esame della disciplina in vigore e degli effetti delle modifiche introdotte con le disposizioni impugnate, al fine di comprendere quali fossero gli effettivi profili di disparità concorrenziale che si intendevano far valere.

Parimenti indispensabile - per individuare correttamente e poi apprezzare la censura relativa alla irragionevole alterazione delle regole della concorrenza - sarebbe stata una adeguata allegazione delle ricadute economiche della normativa impugnata in capo ai vari soggetti coinvolti, anche alla luce dei diversi metodi alternativi di computo dei diritti aeroportuali attualmente disponibili e praticati.

In mancanza di questi essenziali elementi di descrizione normativa ed economica, la questione di legittimità costituzionale del citato art. 11-*nonies*, comma 1, lettere *a*) e *b*), e comma 2, per violazione degli artt. 3 e 41 Cost., deve essere dichiarata inammissibile per insufficienza e oscurità della motivazione (*ex plurimis* ordinanze nn. 203 e 133 del 2011), nonché per incompleta ricostruzione del quadro normativo (*ex plurimis* sentenze n. 204 del 2013, n. 224 del 2012, n. 356 del 2010).

5.- Il difetto di motivazione non è stato eccepito, né sussiste, con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. Tale questione deve, dunque, essere esaminata nel merito.

Il Consiglio di Stato, infatti, lamenta la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto le disposizioni censurate sono state introdotte, con un maxi-emendamento su cui è stata posta la fiducia, in sede di conversione di un decreto-legge disomogeneo, rispetto a dette disposizioni, per contenuto, finalità e *ratio*.

La questione non è fondata.

Invero, il decreto-legge n. 203 del 2005, in cui sono state inserite le disposizioni impugnate, reca «[m]isure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria». Il punto di correlazione tra la disciplina dei diritti aeroportuali introdotta in sede di conversione in legge e quella dell'originario decreto può essere identificato, come argomenta l'Avvocatura dello Stato, nella materia tributaria.

Il rimettente dubita che la disciplina dei diritti aeroportuali rientri in tale ambito, posto che si tratterebbe di corrispettivi per un servizio erogato e non di tributi, come chiarito dalle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione nella sentenza n. 379 del 2008 e come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 51 del 2008.

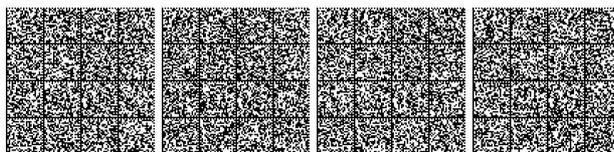
Tuttavia, occorre precisare che, all'epoca della conversione in legge del decreto in questione, la normativa sui diritti aeroportuali veniva prevalentemente fatta rientrare nella materia tributaria, come confermato anche dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione nella sentenza n. 22245 del 2006. Del resto, solo successivamente all'entrata in vigore dell'impugnato art. 11-*nonies*, il legislatore è intervenuto con l'art. 39-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, stabilendo che le disposizioni in materia di diritti aeroportuali «si interpretano nel senso che dalle stesse non sorgono obbligazioni di natura tributaria».

Deve, quindi, concludersi che, all'epoca della conversione del decreto-legge n. 203 del 2005, sussisteva una obiettiva incertezza interpretativa sulla natura dei diritti aeroportuali e l'orientamento prevalente tendeva ad ascriverli all'ambito tributario.

D'altro canto, in riferimento al requisito dell'omogeneità, questa Corte ravvisa una violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012). Pertanto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere, *in parte qua*, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione.

Alla luce dei predetti criteri, tenuto conto del fatto che il decreto-legge originario ricomprende una pluralità di oggetti, tra cui «disposizioni urgenti in materia tributaria», e considerata l'incertezza sulla natura tributaria dei diritti aeroportuali esistente all'epoca dei fatti, le disposizioni impugnate superano il vaglio di legittimità costituzionale, in quanto, in queste condizioni, non possono dirsi prive di ogni plausibile legame con quelle originarie contenute nel decreto-legge.

Il rilievo di cui sopra deve ritenersi avere valore assorbente rispetto ad ogni ulteriore argomentazione ai sensi del parametro dedotto, ivi comprese quelle relative alla pur problematica prassi del ricorso da parte del Governo ai maxie-mendamenti, in sede di conversione dei decreti-legge, su cui viene apposta la questione di fiducia.



Di conseguenza deve essere dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-*nonies*, comma 1, lettera *a)* e *b)*, e comma 2, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 248 del 2005, sollevata con riferimento al predetto art. 77, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-*nonies*, commi 1, lettere *a)* e *b)*, e 2, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (*Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 24, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dal Consiglio di Stato con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11-*nonies*, commi 1, lettere *a)* e *b)*, e 2, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 248 del 2005, sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dal Consiglio di Stato con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_140251

N. 252

Ordinanza 3 - 7 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Stranieri extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato - Concessione della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità - Requisiti.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), art. 80, comma 19; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 9, comma 1.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe TESAURO;

Giudici :Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), in combinato disposto con l'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), come sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), promosso dal Tribunale di Milano nel procedimento vertente tra A.G.L.J. ed altri, quali esercenti la potestà genitoriale sul minore M.M.K.Z., e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 24 dicembre 2012, iscritta al n. 63 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS;

udito nella camera di consiglio del 24 settembre 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ordinanza del 24 dicembre 2012, il Tribunale di Milano ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 38 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «nella parte in cui subordinano la concessione della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento, agli stranieri legalmente soggiornanti sul territorio dello Stato, al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo e, dunque, anche al requisito della durata del soggiorno medesimo che sia attestata dal possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, oltre all'esigenza di superare il test di lingua italiana»;

che il giudice *a quo* premette di essere stato investito da due ricorsi - poi riuniti - proposti per ottenere l'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 21 novembre 1988, n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti) [succeduto, nella relativa disciplina, alla legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili)] e, quanto ad uno dei due ricorsi, anche la pensione di invalidità di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), negate dall'INPS ai richiedenti «per il difetto del possesso del permesso di soggiorno di lunga durata»;

che, costituitosi nel giudizio principale, l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ha rilevato come le sentenze della Corte costituzionale n. 306 del 2008 e n. 11 del 2009 abbiano dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme ora all'esame solo nella parte in cui i benefici in questione erano preclusi nei confronti degli stranieri privi dei requisiti di reddito stabiliti già per la carta di soggiorno e poi, in virtù delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), per il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, dovendosi, con ciò, ritenere consentito stabilire limitazioni per le provvidenze in ragione del carattere episodico o di breve durata del soggiorno degli stranieri;



che la questione risulterebbe rilevante nel giudizio *a quo*, dal momento che le parti attrici, pur titolari di un permesso di soggiorno da oltre un anno, non posseggono i requisiti di permanenza quinquennale per poter ottenere il permesso di soggiorno di lunga durata;

che, tenuto conto delle richiamate pronunce della Corte costituzionale, andrebbe dunque esclusa, agli effetti del conseguimento delle provvidenze oggetto dei ricorsi, la portata preclusiva dei limiti di reddito, restando, tuttavia, operanti le ulteriori condizioni e i requisiti previsti per l'ottenimento del permesso di soggiorno di lunga durata;

che, quanto alla tesi, prospettata dall'INPS, secondo cui sarebbe fatta salva la condizione di non episodicità e di non breve durata della permanenza degli stranieri ai fini della ammissione ai benefici di che trattasi, il giudice rimettente osserva come la questione sarebbe divenuta «di nuova attualità» al lume della ulteriore giurisprudenza costituzionale, adottata con riferimento alle provvidenze assistenziali specifiche di cui alle discipline volta per volta scrutinate (sentenze n. 187 del 2010 e n. 329 del 2011);

che, dunque, verrebbero chiamati in causa i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., e l'art. 117 Cost., in relazione all'art. 14 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in tema di non discriminazione in materia di prestazioni sociali;

che le considerazioni svolte, in particolare, nella sentenza n. 187 del 2010 con riguardo all'assegno di invalidità, di cui all'art. 13 della legge n. 118 del 1971, varrebbero, a maggior ragione, per la pensione di inabilità di cui all'art. 12 della stessa legge, trattandosi di provvidenza stabilita per persone che versano in condizioni peggiori di quelle delle prime;

che le medesime considerazioni andrebbero svolte anche relativamente alla indennità di accompagnamento, trattandosi di prestazione destinata, indipendentemente dal reddito, al soddisfacimento di bisogni primari inerenti alla sfera della tutela della persona, indipendentemente dal reddito dell'interessato;

che, infatti, «nel bilanciamento tra l'esigenza di tutelare il diritto alla salute e alla dignità della persona e l'esigenza di una verifica che lo straniero sia ormai stabile sul territorio italiano», le previsioni censurate risulterebbero «sproporzionate per i mezzi approntati rispetto al fine da perseguirsi»;

che, quanto al previsto «test in lingua italiana», i ricorrenti nel giudizio principale, in quanto privi del requisito del quinquennio di permanenza, non potrebbero neppure essere sottoposti alla relativa prova;

che, dovendosi escludere, infine, la possibilità di una interpretazione adeguatrice, atteso l'univoco tenore delle disposizioni in esame, e la praticabilità di una disapplicazione della normativa coinvolta, in quanto l'art. 14 della CEDU è norma di principio e non di efficacia diretta nell'ordinamento interno, la questione non potrebbe che essere risolta dal giudice delle leggi;

che nel giudizio si è costituito l'INPS, chiedendo dichiararsi l'inammissibilità della questione, atteso che le disposizioni censurate sono state già dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 40 del 2013, proprio nella parte in cui subordinavano al requisito della titolarità della carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno di lunga durata) la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge n. 18 del 1980 e della pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971.

Considerato che il Tribunale di Milano, con ordinanza del 24 dicembre 2012, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 38 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «nella parte in cui subordinano la concessione della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento, agli stranieri legalmente soggiornanti sul territorio dello Stato, al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo e, dunque, anche al requisito della durata del soggiorno medesimo che sia attestata dal possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, oltre all'esigenza di superare il test di lingua italiana»;

che questa Corte - come anche rilevato dallo stesso INPS costituitosi nel giudizio - ha dichiarato, con la sentenza n. 40 del 2013, successiva all'ordinanza di rimessione, l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili) e della pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili);



che, d'altra parte, la questione relativa al denunciato art. 9, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 non appare dotata di specifica autonomia agli effetti del petitum perseguito dall'ordinanza di rimessione, essendo quest'ultimo evidentemente diretto a rimuovere la previsione di una preclusione generale per i cittadini extracomunitari, originata, anche in riferimento alle provvidenze in discorso, dal censurato art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000;

che la questione proposta è, dunque, divenuta priva di oggetto e va, così, dichiarata manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «nella parte in cui subordinano la concessione della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento, agli stranieri legalmente soggiornanti sul territorio dello Stato, al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo e, dunque, anche al requisito della durata del soggiorno medesimo che sia attestata dal possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, oltre all'esigenza di superare il test di lingua italiana», sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 38 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), dal Tribunale di Milano con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2014.

F.to:

Giuseppe TESAURO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_140252

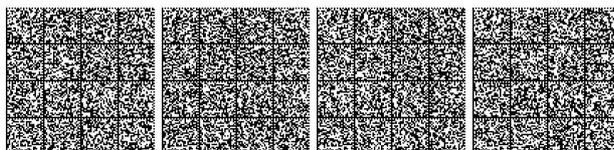
N. 253

Ordinanza 3 - 7 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Elettorato passivo alle cariche accademiche - Requisiti.

- Legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), art. 2, comma 11.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo Maria NAPOLITANO;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 11, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria nel procedimento vertente tra V.M. e l'Università degli studi di Perugia ed altri, con ordinanza del 6 agosto 2013, iscritta al n. 246 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di V.M., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato Giuseppe Morbidelli per V.M. e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria (d'ora in avanti *TAR*), con ordinanza del 6 agosto 2013 (r.o. n. 246 del 2013), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 33, sesto comma, e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 11, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), «nella parte in cui riserva l'elettorato passivo alle cariche accademiche ai docenti in grado di assicurare un periodo di servizio almeno pari alla durata del mandato prima della data di collocamento a riposo, senza comprendere il biennio di permanenza in servizio successivo al raggiungimento dell'età pensionabile»;

che il TAR è chiamato a decidere sul ricorso avverso i provvedimenti con cui l'Università degli Studi di Perugia non ha ammesso la candidatura del prof. V.M., ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dello stesso ateneo, alle elezioni per il conferimento della carica di Rettore per il sessennio accademico 2013/2014-2018/2019;

che, secondo quanto riferisce il giudice rimettente, la Commissione centrale elettorale dell'Università di Perugia, premesso che la data prevista per il collocamento a riposo del prof. V.M. precede di circa un anno quella della scadenza del sessennio accademico, ha ritenuto la candidatura inammissibile per difetto del requisito previsto dall'art. 2, comma 11, della legge n. 240 del 2010, richiamato dagli artt. 54, comma 2, dello Statuto dell'Università di Perugia; 6, comma 4, del regolamento generale di ateneo e 4, comma 1, del decreto 12 aprile 2013 di indizione delle elezioni a Rettore, secondo cui «l'elettorato passivo per le cariche accademiche è riservato ai docenti che assicurano un numero di anni di servizio almeno pari alla durata del mandato prima della data di collocamento a riposo»;

che il ricorrente nel giudizio principale ha sostenuto che il calcolo degli anni, che il docente può assicurare ai fini di concorrere alla carica di Rettore, va effettuato tenendo conto anche del biennio di trattenimento in servizio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo, poiché l'art. 2, comma 11, della legge n. 240 del 2010 deve essere interpretato alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 83 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010, nella parte in cui esclude i professori e ricercatori universitari dalla facoltà, prevista per i dipendenti civili dello Stato dall'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992 n. 421), di essere trattenuti in servizio per un periodo massimo di un biennio oltre i limiti di età per il collocamento a riposo;



che, secondo il giudice *a quo*, la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge n. 240 del 2010 non consente di riconoscere al prof. V.M. l'elettorato passivo per la candidatura alla carica di Rettore dell'Università di Perugia in quanto, come evidenziato dalla stessa Corte costituzionale con la citata sentenza n. 83 del 2013, l'accoglimento dell'istanza di trattenimento in servizio non è automatico, ma consegue ad una valutazione discrezionale dell'amministrazione;

che, tuttavia, a parere del TAR: *a)* la facoltà dell'amministrazione di accogliere o meno la richiesta del dipendente non può «comprimere il diritto dei professori e ricercatori di concorrere alle cariche rappresentative all'interno dell'università, specie se, come nel caso del prof. V., non sia stata ancora raggiunta l'età per presentare la disponibilità al trattenimento, stabilita dai ventiquattro ai dodici mesi precedenti il collocamento a riposo»; *b)* il conseguimento della carica di Rettore «integra di per sé» la ricorrenza dei presupposti che l'amministrazione deve valutare per accogliere l'istanza di trattenimento in servizio, posto che, ai sensi dell'art. 10 dello statuto, il Rettore esercita funzioni d'indirizzo, di iniziativa e di coordinamento delle attività scientifica e didattiche e di responsabile del perseguimento delle finalità dell'ateneo, secondo criteri di qualità e nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, trasparenza e promozione del merito; *c)* «la posizione di mero interesse tutelato alla permanenza in servizio dei professori e ricercatori, assoggettata alle esigenze dell'università si pone in aperto contrasto con la posizione di titolare dell'elettorato passivo alla carica di Rettore, di vero e proprio diritto non suscettibile di essere compresso dalla potestà esclusiva dell'amministrazione di stabilire se trattenere o no in servizio il dipendente»; *d)* «l'aspettativa giuridicamente consolidata alla permanenza in servizio per il biennio successivo al raggiungimento dei limiti di età per il collocamento a riposo, comporta che degli stessi anni di servizio debba essere tenuto conto per determinare il numero di anni, almeno pari alla durata del mandato prima della data di collocamento a riposo, da assicurare, da docenti e ricercatori, per l'elettorato passivo alle cariche accademiche ai sensi dell'art. 2, comma 11, della legge n. 240 del 2010»;

che l'applicazione testuale della norma, «che nulla dispone sul diritto a concorrere alla carica di Rettore per i docenti la cui durata del mandato ecceda la data di collocamento a riposo e sia condizionata alla permanenza in servizio per l'ulteriore biennio» sarebbe «non solo irragionevole rispetto all'annullamento, per i professori e ricercatori, del divieto di permanenza in servizio (art. 3 cost.) ma anche lesiva dell'autonomia delle università (art. 33, co. 6, cost.) perché non permette di devolvere al corpo elettorale la candidatura di una parte degli aventi diritto che sono in grado di assolvere ai compiti connessi alla carica di Rettore, ad onta del principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.)»;

che, con atto del 9 dicembre 2013, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 10 dicembre 2013 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che «la questione di costituzionalità proposta sia dichiarata inammissibile e comunque infondata»;

che, con comparsa del 9 dicembre 2013, depositata presso la cancelleria della Corte costituzionale il 10 dicembre 2013, si è costituito il prof. V.M., riferendo di essere stato riammesso con riserva alla competizione elettorale in forza dell'ordinanza cautelare del 6 agosto 2013, n. 111, con cui il TAR aveva sospeso l'atto di esclusione, senza tuttavia risultare eletto, e chiedendo, pertanto, alla Corte di «pronunciare in conseguenza della sopravvenuta carenza di interesse [...] alla definizione del giudizio *a quo*»;

che, con nota del 10 dicembre 2013, pervenuta a mezzo posta presso la cancelleria della Corte costituzionale il 19 dicembre 2013, il TAR ha trasmesso copia della lettera del 15 ottobre 2013 con cui il prof. V. ha comunicato al Decano dell'Università degli Studi di Perugia il ritiro ufficiale della propria candidatura alla carica di Rettore, nonché copia della missiva del 18 novembre 2013 con cui la stessa Università ha informato l'Avvocatura distrettuale dello Stato del ritiro della candidatura da parte del docente esprimendo, altresì, l'opinione secondo cui il ricorso dovrebbe «essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, con tutte le conseguenze del caso anche in ordine alla disposta sospensione del giudizio di merito in attesa della decisione della questione di legittimità costituzionale».

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, con ordinanza del 6 agosto 2013, (r.o. n. 246 del 2013), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 33, sesto comma, e 97 della Costituzione, questione di legittimità



costituzionale dell'art. 2, comma 11, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), «nella parte in cui riserva l'elettorato passivo alle cariche accademiche ai docenti in grado di assicurare un periodo di servizio almeno pari alla durata del mandato prima della data di collocamento a riposo, senza comprendere il biennio di permanenza in servizio successivo al raggiungimento dell'età pensionabile»;

che il giudizio di legittimità costituzionale, una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente, non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato, come previsto dall'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo approvato il 7 ottobre 2008 (sentenze n. 162 del 2014, n. 120 del 2013, n. 274 del 2011 e n. 227 del 2010);

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114;

che l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014, ha abrogato l'art. 16 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992 n. 421);

che, a fronte di questo *ius superveniens*, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza della questione sollevata;

che va disposta, pertanto, la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione della rilevanza della questione, alla luce del mutato quadro normativo (*ex multis* ordinanze n. 152 e n. 75 del 2014, n. 35 del 2013, n. 316 del 2012 e n. 296 del 2011).

Visto l'art. 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 70

Ricorso per questione di legittimità costituzionale disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 20 delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale depositato il 19 settembre 2014

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Misure urgenti concernenti il patto di stabilità interno - Patto di Stabilità interno - Previsione che sono autorizzati i pagamenti effettuati a fronte di spese di investimento in conto capitale per un importo corrispondente a quello delle risorse autonome di natura né tributaria né sanzionatoria iscritte nel titolo primo delle entrate del Bilancio di previsione - Ricorso del Governo - Denunciata diretta incidenza della disposizione sui livelli generali del Patto di stabilità interno e sulla sua osservanza - Violazione della competenza dello Stato nella materia concorrente di coordinamento della finanza pubblica - Violazione dei principi generali in materia di finanza pubblica a fronte dell'applicabilità della disposizione ai proventi derivanti da attività di estrazione di idrocarburi, comprese le c.d. *royalties*, così sottraendo un'entrata certa per il bilancio dello Stato (la percentuale delle c.d. *royalties*).

- Legge della Regione Basilicata 11 luglio 2014, n. 17, artt. 1, comma 1, e 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale Basilicata n. 17 dell'11 luglio 2014, recante «Misure urgenti concernenti il patto di stabilità interno», pubblicata nel B.U.R. n. 25 del 14 luglio 2014, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 10 settembre 2014.

Con la legge regionale n. 17 dell'11 luglio 2014 indicata in epigrafe, che consta di due articoli, la Regione Basilicata ha emanato le disposizioni in tema di «Misure urgenti concernenti il patto di stabilità interno».

L'art. 1, comma 1, la cui rubrica è intitolata «Patto di stabilità interno», prevede che «nell'esercizio dei poteri di legislazione concorrente, attribuita alle Regioni dagli articoli 117 e 119 della Costituzione della Repubblica italiana, in materia di coordinamento della finanza pubblica, sono autorizzati, in aggiunta a quelli consentiti in attuazione dei principi sanciti dall'art. 1, comma 448, della legge n. 228/2012, i pagamenti effettuati a fronte di spese di investimento in conto capitale per un importo corrispondente a quello delle risorse autonome di natura né tributaria né sanzionatoria iscritte nel titolo primo delle entrate del Bilancio di previsione».

L'art. 2, la cui rubrica è intitolata «Dichiarazione di urgenza», prevede, al primo comma, che la legge è dichiarata urgente ed entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sul B.U.R.

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Basilicata abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1. L'articolo 1 della legge regione Basilicata n. 17/2014 viola gli articoli 117, comma 3, e 119 della Costituzione.

1. Occorre, innanzitutto, ricordare che il Patto di Stabilità Interno (PSI) è strettamente connesso alla politica economica dell'Unione europea e ne costituisce l'espressione più significativa, perché nasce dall'esigenza di far convergere le economie degli Stati membri della UE verso specifici parametri, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo nell'ambito del Patto di stabilità e crescita e specificamente nel Trattato di Maastricht (Indebitamento netto della Pubblica Amministrazione/P.I.L. inferiore al 3% e rapporto Debito pubblico delle Pubbliche Amministrazioni/P.I.L. convergente verso il 60%).



L'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione costituisce, quindi, il parametro principale da tenere sotto controllo, ai fini del rispetto dei criteri di convergenza e la causa di formazione dello stock di debito.

L'indebitamento netto è definito come il saldo fra entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie (riscossione e concessioni crediti, partecipazioni e conferimenti, anticipazioni), desunte dal conto economico della Pubblica Amministrazione, predisposto dall'ISTAT.

Un obiettivo primario delle regole fiscali che costituiscono il Patto di stabilità interno è, com'è noto, proprio il controllo dell'indebitamento netto degli enti territoriali (Regioni e Enti locali).

Il Patto di Stabilità e Crescita ha fissato, dunque, i confini, in termini di programmazione, risultati e azioni di risanamento all'interno dei quali i singoli Paesi membri possono adottare misure autonome.

Nel corso degli anni, ciascun Paese membro dell'Unione Europea ha implementato internamente il Patto di Stabilità e Crescita, seguendo criteri e regole proprie, in accordo con la normativa interna inerente la gestione delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo.

In particolare, dal 1999 ad oggi, l'Italia ha formulato il proprio Patto di stabilità interno esprimendo gli obiettivi programmatici per gli enti territoriali ed i corrispondenti risultati annuali.

La definizione delle regole del patto di stabilità interno avviene, infatti, durante la predisposizione ed approvazione della manovra di finanza pubblica; momento nel quale si analizzano le previsioni sull'andamento della finanza pubblica e si decide sia l'entità delle misure correttive da porre in atto per l'anno successivo, sia la tipologia delle misure stesse.

La materia relativa al Patto di stabilità, stabilendo obiettivi e modi di intervento nell'ambito della finanza pubblica, espressione della competenza legislativa dello Stato, rientra nella previsione dell'art. 117, terzo comma, e dell'art. 119 della Costituzione in tema di coordinamento della finanza pubblica. Come ha osservato la dottrina in sede di commento delle citate norme costituzionali, quanto alle forme del coordinamento, esso dovrà primariamente intervenire nella forma della legge di principi, che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., pone, appunto, i principi fondamentali in materia.

Tale riconduzione nell'alveo del principio di coordinamento della finanza pubblica proprio con specifico riguardo all'osservanza del Patto di stabilità interno, è stata affermata espressamente dalla Corte Costituzionale, che ha ripetutamente statuito che le Regioni ed Enti locali sono tenuti a concorrere alle manovre volte al risanamento dei conti pubblici, anche al fine di garantire l'osservanza degli obblighi assunti in sede europea e che le misure adottate dallo Stato costituiscono inevitabili limitazioni, in via indiretta, all'autonomia finanziaria regionale e locale (sentenze n. 219/2013 e n. 36/2004).

Le misure adottate a tal fine in quanto riconducibili al Patto di stabilità interno sono, dunque, «espressione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 28/2013 e 155/11).

2. L'art. 1, comma 1, della Legge Regionale n. 17/14 citata, prevedendo che «...sono autorizzati, in aggiunta a quelli consentiti in attuazione dei principi sanciti dall'art. 1, comma 448, della legge n. 228/2012 (1), i pagamenti effettuati a fronte di spese di investimento in conto capitale per un importo corrispondente a quello delle risorse autonome di natura né tributaria né sanzionatoria iscritte nel titolo primo delle entrate del Bilancio di previsione», risulta, pertanto, palesemente invasivo della competenza dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, in contrasto proprio con gli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, richiamati, peraltro, all'inizio dello stesso art. 1 della legge n. 17/14 citata per individuare il potere di legislazione concorrente della Regione Basilicata.

L'art. 1 citato incide, infatti, direttamente sui livelli generali del Patto di stabilità interno e sulla sua osservanza, posti nell'ottica del risanamento dei conti pubblici e anche al fine di assicurare l'adempimento degli obblighi assunti in ambito europeo con il patto di bilancio europeo (c.d. fiscal compact).

3. Va, infine, osservato che, attraverso il riferimento contenuto nell'art. 1 citato alle «...risorse autonome di natura né tributaria né sanzionatoria iscritte nel titolo primo delle entrate del Bilancio di previsione», tra le altre entrate inserite nel titolo primo del bilancio di previsione, adottato con la legge regionale 30 aprile 2014, n. 9, sono previsti i proventi derivanti da attività di estrazione di idrocarburi, comprese le c.d. royalties.

Anche sotto questo aspetto specifico la violazione dei principi generali in materia di finanza pubblica è palese, poiché si tratta di una entrata certa per il bilancio dello Stato (la percentuale delle c.d. royalties) che verrebbe, invece, sottratta a tale destinazione, modificando così l'assetto del bilancio statale definito, con la legge 27 dicembre 2013, n. 147, legge di stabilità 2014, citata, proprio in modo da garantire il rispetto del patto di bilancio europeo.

(1) Il comma 448 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», prevede che «Ai fini dell'unità economica della Repubblica, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 449 a 472, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma della Costituzione».



P. Q. M.

Si conclude perché la legge regionale Basilicata n. 17 dell'11 luglio 2014, recante «Misure urgenti concernenti il patto di stabilità interno», indicata in epigrafe, sia dichiarata costituzionalmente illegittima.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2014.

Roma, 12 settembre 2014

L'Avvocato dello Stato: GABRIELLA PALMIERI

14C00283

n. 71

Ricorso per questione di legittimità costituzionale disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 20 delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale depositato in cancelleria il 23 settembre 2014

Ambiente - Norme della Regione Valle d'Aosta - Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato - Attribuzione alla Giunta regionale del compito di definire i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito nonché della copertura dei costi diretti d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia - Ricorso del Governo - Denunciata esclusione della Valle d'Aosta dall'ambito di applicazione della regolazione tariffaria indipendente - Violazione delle competenze statali in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente - Esorbitanza dalle competenze legislative esclusive della Regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche - sottrazione agli utenti valdostani delle tutele e dei livelli minimi delle prestazioni garantiti a livello nazionale - Contrasto con la disciplina statale di settore e con norme fondamentali di riforma economico-sociale - Invasione di potestà spettanti all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 30 giugno 2014, n. 5, art. 5, modificativo dell'art. 5 della legge regionale 8 settembre 1999, n. 27
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s); d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, artt. 154, 155 e 161; legge 14 novembre 1995, n. 481 (in particolare, artt. 1, comma 1, e 2, commi 12 e 20); decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 10, commi 11 ss. e 14; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 21, comma 19.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi 12, è domiciliato, nei confronti della Regione Autonoma Valle d'Aosta, in persona del suo Presidente per la dichiarazione della illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 30 giugno 14, n. 5, recante: «Modificazioni alle leggi regionali 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di finzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), 6 aprile 1998, n. 11 (Normative urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato). Proroga straordinaria dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli abilitativi edilizi» (pubblicata sul B.U.R. n. 28 del 15 luglio 2014).

La legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 30 giugno 2014, n. 5, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'articolo 5, che, modificando l'articolo 5 della legge regionale 8 settembre 1999, n. 27, prevede che «La Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti e d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito nonché della copertura dei costi di investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia».

Tale previsione viola il riparto di competenze stabilito dall'art. 117, comma 2, lett. e) e lett. s) della Costituzione.

Per consolidata giurisprudenza costituzionale, infatti, dall'interpretazione letterale e sistematica degli articoli 154, 155 e 161 del d.lgs. n. 152/2006 si è vincente che la determinazione delle tariffe per i servizi idrici deve essere ricondotta alle materie «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente» (v., *ex multis*, C. Cost. sent. n. 246/2009; 307/2009; 29/2010; 142/2010; 67/2013), e tale riparto di competenze vale anche per le regioni a statuto speciale, con la sola esclusione delle province autonome di Trento e Bolzano (*cf.* C. Cost. sent. n. 412/1994; 233/2013; 137/2014).



Al riguardo, occorre precisare che, benché lo Statuto della Regione Valle d'Aosta e le relative norme di attuazione rechino molteplici disposizioni afferenti alle acque pubbliche — fatte salve anche nel nuovo contesto —, non si rinviene, in tale corpo normativo, una disposizione che stabilisca o fondi la competenza legislativa esclusiva della Regione per la disciplina della materia tariffaria che, come anticipato, è strettamente connessa alla tutela della concorrenza e dell'ambiente. Ad ulteriore conferma di ciò è utile osservare che il decreto legge n. 201 del 2011, nell'attribuire all'Autorità «le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici», ha precisato che tali funzioni vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481 (art. 21, comma 19, d.l. n. 201/2011). Tanto la legge n. 481/1995 che l'art. 10, comma 11 ss., d.l. n. 70/2011 e l'art. 21, comma 19, della legge n. 201 del 2011, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che, in quanto tali, vincolano anche la Regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'articolo 2 del proprio Statuto speciale.

Ciò appare chiaro dalla stessa formulazione dell'articolo 1, comma 1, della legge n. 481/1995, che configura l'esercizio dei poteri di regolazione delle Autorità indipendenti come funzionale a garantire i livelli minimi delle prestazioni e dei servizi pubblici «in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale». Per assicurare il raggiungimento e il rispetto di questi livelli minimi le Autorità sono dotate di specifici poteri di regolazione e controllo a tutela degli utenti, compreso l'importante potere di irrogare sanzioni nei confronti di tutti gli esercenti i servizi che si rendano responsabili di violazioni della regolazione e controllo a tutela degli utenti (art. 2, comma 20, legge n. 481/1995). L'impossibilità di applicare queste previsioni sul territorio della Valle d'Aosta priverebbe gli utenti di quella Regione delle tutele e dei livelli minimi delle prestazioni previsti per tutti gli utenti presenti in Italia, anche tenendo conto che, come chiarito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 41/2013, «l'istituzione di un'Autorità indipendente è tesa a ridurre le criticità che potrebbero derivare dalla commistione, in capo alle medesime amministrazioni, di ruoli tra loro incompatibili, introducendo una distinzione tra soggetti regolatori e soggetti regolati». Le suesposte considerazioni sono altresì confermate dal fatto che i poteri di regolazione tariffaria intestati all'Autorità dalla legge n. 481 del 1995 — che sono i medesimi esercitati anche nel settore del servizio idrico integrato, per effetto del disposto dell'art. 21, comma 19, del d.l. n. 201/2011 — hanno sempre trovato e trovano pacifica applicazione, nei settori dell'energia elettrica e del gas, «Aggiornamento delle tariffe per l'anno 2014 e altre disposizioni in materia di tariffe per i servizi di distribuzione e misura del gas»), così come in tutte le altre Regioni a statuto speciale, dispiegandosi sull'intero territorio nazionale a tutela delle dinamiche concorrenziali e dei livelli minimi di qualità dei servizi da garantire a tutti gli utenti presenti in Italia.

Da questo punto di vista, la sottrazione della Regione Valle d'Aosta dall'ambito di applicazione della regolazione nazionale indipendente potrebbe determinare effetti a catena rispetto a tutte le altre regioni a Statuto speciale — quali la Sicilia e la Sardegna — in cui la regolazione nazionale del servizio idrico integrato ha sempre trovato e trova pacifica applicazione, e, rispetto alle quali l'Autorità è fortemente impegnata, nell'esercizio dei propri poteri e in stretta collaborazione con le autorità statali (Prefetture) e locali competenti (Regioni ed Enti locali), per superare situazioni di grave criticità idrica, a tutela dell'ambiente, degli utenti e dei livelli minimi di qualità dei servizi ad essi resi.

Spetta dunque allo Stato e, in particolare, all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (art. 10, comma 14, d.l. n. 70/2011; art. 21, comma 19, d.l. n. 201/11; art. 3, D.P.C.M. 20 luglio 2012; art. 2, comma 12, legge n. 481/1995), la funzione di «predisporre il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato, sulla base della valutazione dei costi e dei benefici dell'utilizzo delle risorse idriche e tenendo conto, in conformità dei principi stabiliti dalla normativa comunitaria, sia del costo finanziario della fornitura del servizio che dei relativi costi ambientali e delle risorse, affinché sia pienamente realizzato il principio del recupero dei costi ed il principio «chi inquina paga» (cfr. art. 10, comma 14, d.l. n. 70/2011), nonché il compito di «e) approvare le tariffe predisposte dalle autorità competenti», verificando dunque ex post il rispetto dei criteri tariffari dalla stessa definiti.

Pertanto, l'articolo 5 della L.R. Valle d'Aosta n. 5/2014, nella parte in cui attribuisce alla Giunta Regionale il compito di definire i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, viola le competenze dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente previste dall'articolo 117, comma 2, lett. e) ed s), della Costituzione, invadendo la potestà del medesimo in ordine alla determinazione delle tariffe per i servizi idrici tramite la lesione delle menzionate norme interposte.



P. Q. M.

Si conclude perché l'art. 5 della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta 30 giugno 14, n. 5, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si producono:

estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2014;

relazione, allegata alla medesima delibera, della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport.

Roma, addì 12 settembre 2014

L'Avvocato dello Stato: PALATIELLO

14C00284

N. 72

Ricorso per questione di legittimità costituzionale disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 20 delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale depositato in Cancelleria il 7 ottobre 2014

Beni culturali - Esercizio di attività commerciali ed artigianali in aree di valore culturale e nei complessi monumentali - Previsione, al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale, interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, che i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico - Previsione che i competenti uffici territoriali del Ministero e i Comuni avviano, d'intesa, procedimenti di riesame delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche a rotazione, che risultino non più compatibili con le esigenze di cui al presente comma, anche in deroga a eventuali disposizioni regionali adottate in base all'art. 28, commi 12, 13 e 14, del d.lgs. 124/1998, e successive modificazioni, nonché in deroga ai criteri per il rilascio ed il rinnovo di posteggi per l'esercizio commerciale su aree pubbliche - Previsto indennizzo al titolare, in caso di revoca del titolo, ove non risulti possibile il trasferimento dell'attività commerciale in una collocazione alternativa potenzialmente equivalente - Ricorso della Regione Veneto - Lamentata irragionevolezza dell'intervento normativo - Violazione della potestà legislativa regionale nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali - Violazione del principio di sussidiarietà - Denunciata invasione della competenza legislativa residuale regionale in materia di artigianato e commercio - Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, in legge 29 luglio 2014, n. 106, art. 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 117, commi primo, terzo e quarto, 118 e 120; decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, art. 70, comma 5; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006.

Ricorso proposto dalla Regione Veneto (codice fiscale 80007580279 - Partita I.V.A. n. 02392630279), in persona del Presidente della Giunta Regionale dott. Luca Zaia (codice fiscale ZAILCU68C27C9570), autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1706 del 23 settembre 2014 (allegato n. 1), rappresentato e difeso, per mandato a margine del presente atto, tanto unitamente quanto disgiuntamente, dagli avv.ti Ezio Zanon (codice fiscale ZNN-ZEI57L07B563K) coordinatore dell'Avvocatura regionale, e Luigi Manzi (codice fiscale MNZLGU34E15H501V) del Foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri, n. 5 (per eventuali Comunicazioni: fax 06/3211370, posta elettronica certificata luigimanzi@ordineavvocatiroma.org)

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la quale è domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, dell'art. 52, commi 1-ter, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, così come modificato e integrato dall'art. 4, comma 1, D.L. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 luglio 2014, n. 175.



FATTO

Il decreto legge 8 agosto 2013 n. 91, recante «Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo» ha introdotto nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'art. 52, comma 1-*bis*. Questo, nel testo modificato dalla legge di conversione 7 ottobre 2013, n. 112, (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 8 ottobre 2013, n. 236), statuiva che «Al fine di contrastare l'esercizio, nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, di attività commerciali e artigianali in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile con le esigenze di tutela del patrimonio culturale, con particolare riferimento alla necessità di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e le soprintendenze, sentiti gli enti locali, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico.»

Tale disposizione è stata impugnata dalla Regione del Veneto, giusta DGR n. 2183 del 3 dicembre 2013, in quanto ritenuta violare gli artt. 3, 97, 117, 118 e 120 della Costituzione della Repubblica italiana.

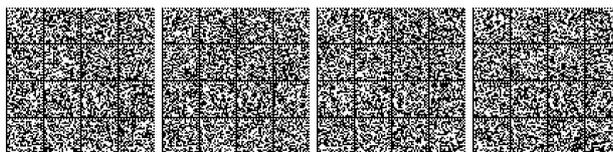
Il giudizio avanti la Consulta, iscritto con il numero 101/2013, è stato rinviato a nuovo ruolo a seguito delle intervenute modifiche e integrazioni apportate alla norma impugnata dall'art. 4, comma 1, D.L. 31 maggio 2014, n. 83.

Tale ultima disposizione è stata ulteriormente modificata in sede di conversione dalla legge 29 luglio 2014, n. 106. L'art. 52, comma 1-*ter* (così rinumerato), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nella versione novellata, statuisce ora che: «Al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico. In particolare, i competenti uffici territoriali del Ministero e i Comuni avviano, d'intesa, procedimenti di riesame, ai sensi dell'articolo 21-*quinqüies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche a rotazione, che risultino non più compatibili con le esigenze di cui al presente comma, anche in deroga a eventuali disposizioni regionali adottate in base all'articolo 28, commi 12, 13 e 14, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e successive modificazioni, nonché in deroga ai criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e alle disposizioni transitorie stabilite nell'intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevista dall'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 recante attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. In caso di revoca del titolo, ove non risulti possibile il trasferimento dell'attività commerciale in una collocazione alternativa potenzialmente equivalente, al titolare è corrisposto da parte dell'amministrazione precedente l'indennizzo di cui all'articolo 21-*quinqüies*, comma 1, terzo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel limite massimo della media dei ricavi annui dichiarati negli ultimi cinque anni di attività, aumentabile del 50 per cento in caso di comprovati investimenti effettuati nello stesso periodo per adeguarsi alle nuove prescrizioni in materia emanate dagli enti locali.»

Con la novella la norma già oggetto di precedente impugnativa avanti codesta Corte, oltre a essere stata rinumerata, onde evitare l'esistenza di due commi 1-*bis*, ha visto l'abrogazione dell'inciso iniziale, ove si giustificava la potestà attribuita ai competenti uffici territoriali del Ministero, dove si dichiarava che essa perseguiva il «fine di contrastare l'esercizio, nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, di attività commerciali e artigianali in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile con le esigenze di tutela del patrimonio culturale».

Malgrado le modificazioni la nuova formulazione non ha in alcun modo eliso l'illegittimità sostanziale della previsione di legge dello Stato, che si pone comunque, anche nel testo novellato, in contrasto con la competenza legislativa regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali, riconosciuta dall'art. 117 comma 3 della Costituzione, nonché risulta lesiva della potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di turismo e di esercizio del commercio ex art. 117, comma 4 della Costituzione.

Risultano inoltre ancora lesi la correlata competenza amministrativa riconosciuta alle Regioni a norma dell'art. 118 Cost. nonché il principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost.



Nell'alveo di tale disposizione, già impugnata nel giudizio R.G. 101/2013, si pone anche comma 1-ter, parte conclusiva, dell'art. 52, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, inserito *ex novo* dall'art. 4, comma 1, D.L. 31 maggio 2014, n. 83, come convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014.

Esso appare infatti in contrasto con gli artt. 3, 97, 117, commi 1, 3 e 4, 118 e 120 della Costituzione della Repubblica italiana.

Prima di illustrare i motivi di illegittimità costituzionale di questa ultima versione dell'art. 52, comma 1-ter del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ripercorre puntualmente le ragioni di illegittimità costituzionale già fatte valere nel precedente giudizio di legittimità costituzionale, stante la stretta correlazione tra il presente giudizio di legittimità costituzionale e quello in precedenza sollevato. Sia a ricognizione di quanto svolto nel precedente ricorso, sia ai fini della eventuale riunione con il presente.

«Violazione degli articoli 117 commi terzo e quarto e 118 della Costituzione»

La difesa regionale contesta radicalmente le finalità apoditticamente enunciate dal legislatore statale nel testo, nel tentativo, a dire il vero velleitario, di ricondurre le previsioni dell'articolo impugnato nell'alveo dell'articolo 117 della Costituzione, quale legittima espressione di una competenza legislativa esclusiva statale.

Innanzitutto, nell'*incipit* della disposizione medesima è enunciato il proposito di "contrastare l'esercizio (...) delle attività commerciali e artigianali in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile" allo scopo dichiarato di "assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale (...) nonché delle aree a essi contermini".

Orbene tale finalità, più che ad esigenze di tutela del patrimonio culturale riservata allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lett. s), della Costituzione, pare piuttosto ascrivibile alla c.d. "valorizzazione dei beni culturali" di cui al comma terzo della Costituzione, e l'assunto trova, oltretutto, puntuale conferma proprio nel testo della disposizione in esame che le menziona espressamente.

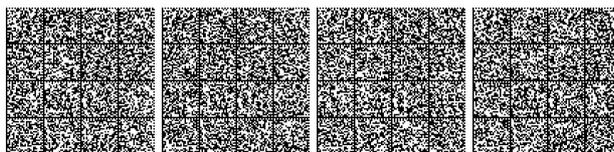
In realtà, ad avviso dello scrivente patrocinio, per circoscrivere correlativamente l'ambito materiale di cui si tratta, enucleandolo in ragione della competenza funzionale esercitabile in relazione all'amplessima categoria costituita dal patrimonio culturale, appare utile richiamare la sentenza n. 212 del 2006, nella quale codesta Ecc.ma Corte ha chiaramente delineato l'elemento qualificante il profilo sussumibile nel termine "valorizzazione", argomentando nel contesto dei beni ambientali. Nello specifico, è stata individuata la competenza regionale, ai sensi dell'articolo 117, comma terzo della Costituzione in tema di valorizzazione del patrimonio tartuficolo, quale risorsa ambientale della Regione suscettibile di razionale sfruttamento.

Conseguentemente, senza alcun diaframma logico od ermeneutico, se si considera che il precetto costituzionale di cui all'articolo 117, comma terzo, della Costituzione pone la "valorizzazione dei beni ambientale in endiadi con la "valorizzazione dei beni culturale, appare ragionevole supporre che rappresenti un criterio distintivo certo, ai fini della demarcazione della competenza in materia, la suscettibilità del patrimonio culturale ad essere oggetto di un razionale sfruttamento, anche attuato mediante le attività turistiche, commerciali ed artigianali contigue a tale patrimonio ed indotte dall'afflusso turistico che in tali aree risulta alquanto consistente, il che vale a dire che il patrimonio culturale è indubitabilmente una risorsa la cui valorizzazione compete alla Regione.

Sul punto, peraltro, già nella sentenza n. 9 del 2004, codesto Ecc.mo Collegio non aveva mancato di individuare le direttrici normative della materia *de qua* anche per quanto attiene le funzioni amministrative correlate, particolarmente laddove affermava che: "Il quadro complessivo della disciplina dei beni culturali va ricostruito sulla base di molteplici dati normativi, eterogenei per il loro contesto specifico e per il rango della fonte. In particolare, benché il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sia stato emanato in un momento antecedente la riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, questa Corte ha già riconosciuto (v. sentenza n. 94 del 2003) che utili elementi per la distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali possono essere desunti dagli artt. 148, 149, 150 e 152 di tale decreto.

L'art. 148 stabilisce che ai fini del decreto stesso s'intende per tutela «ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali»; per gestione «ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione»; per valorizzazione «ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione».

L'art. 149, comma 1, prescrive che «ai sensi dell'art 1, comma 3, lettera d), della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono riservate allo Stato le funzioni e i compiti di tutela dei beni culturali la cui disciplina generale è contenuta nella legge 1° giugno 1939, n. 1089, e nel decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, e loro successive modifiche e integrazioni».



L'art. 150 disciplina il trasferimento della gestione di alcuni beni, secondo il principio di sussidiarietà, alle regioni, alle province o ai comuni.

L'art. 152 prevede al comma 1 che lo Stato, le regioni e gli enti locali curino, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali e che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera c), della legge n. 59 del 1997, la valorizzazione venga di norma attuata mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, regioni ed enti locali, secondo quanto previsto dagli articoli 154 e 155 dello stesso decreto legislativo.

Il comma 3 dell'art. 152 stabilisce che le funzioni e i compiti di valorizzazione comprendono, in particolare, le attività concernenti: *a)* il miglioramento della conservazione fisica dei beni e della loro sicurezza, integrità e valore; *b)* il miglioramento dell'accesso ai beni e la diffusione della loro conoscenza anche mediante riproduzioni, pubblicazioni ed ogni altro mezzo di comunicazione; *c)* la fruizione agevolata dei beni da parte delle categorie meno favorite; *d)* l'organizzazione di studi, ricerche ed iniziative scientifiche anche in collaborazione con università ed istituzioni culturali e di ricerca; *e)* l'organizzazione di attività didattiche e divulgative anche in collaborazione con istituti di istruzione; *f)* l'organizzazione di mostre anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati; *g)* l'organizzazione di eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni o ad operazioni di recupero, restauro o ad acquisizione; *h)* l'organizzazione di itinerari culturali, individuati mediante la connessione fra beni culturali e ambientali diversi, anche in collaborazione con gli enti e organi competenti per il turismo». A sua volta il decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368 (Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali), all'art. 10, comma 1, lettera *b-bis*) - disposizione aggiunta con l'art. 33 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, successivamente quindi all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, e poi modificata dal comma 52 dell'art. 80 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e dall'art. 6 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 - nel prevedere la possibilità di dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale, tramite, l'emanazione di un regolamento che disciplini tali concessioni, indica tra i criteri e le garanzie cui il regolamento dovrà uniformarsi la salvezza della riserva statale sulla tutela dei beni.

I dati normativi riferiti permettono di affermare quanto segue

La tutela e la valorizzazione dei beni culturali, nelle normative sono state considerate attività strettamente connesse ed a volte, ad una lettura non approfondita, sovrapponibili. Così l'art 148 del decreto legislativo n. 112 del 1998 annovera, come s'è visto, tra le attività costituenti tutela quella diretta «a conservare i beni culturali e ambientali», mentre include tra quelle in cui si sostanzia la valorizzazione quella diretta a «migliorare le condizioni di conservazione dei beni culturali e ambientali». La gestione, poi, nella definizione che ne dà il medesimo articolo, è funzionale sia alla tutela sia alla valorizzazione. Il menzionato art. 152 dello stesso decreto legislativo considera la valorizzazione come compito che Stato, regioni ed enti locali avrebbero dovuto curare ciascuno nel proprio ambito. Tuttavia le espressioni che, isolatamente considerate, non denotano nette differenze tra tutela e valorizzazione, riportate nei loro contesti normativi dimostrano che la prima è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale. La valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale. Sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa.

Occorre infine rilevare che in nessun atto normativo precedente la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, la tutela dei beni culturali viene attribuita a soggetti diversi dallo Stato; successivamente a questa, anzi, il citato comma 1, lettera *b-bis*), dell'art. 10 del decreto legislativo n. 368 del 1998, nel prevedere le concessioni per la gestione dei servizi relativi ai beni culturali di interesse nazionale, stabilisce, come s'è detto, che deve restare ferma la riserva statale sulla tutela dei beni.

Alla luce delle susposte considerazioni la riserva di competenza statale sulla tutela dei beni culturali è legata anche alla peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza. Essi vanno considerati nel loro complesso come un tutt'uno, anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato.

Nel modificare il quadro costituzionale delle competenze di Stato e Regioni per la parte che qui interessa, il legislatore costituente ha tenuto conto sia delle caratteristiche del patrimonio storico-artistico italiano, sia della normativa esistente, attribuendo allo Stato la potestà legislativa esclusiva e la conseguente potestà regolamentare in materia di tutela dei beni culturali e ambientali (art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.) ed alla legislazione concorrente di Stato e Regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, terzo comma, Cost.). Se ne deduce che la valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale; sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione e con riferimento ai modi di questa. Conseguentemente, i divieti o i limiti imponibili, come previsti nella norma interloquuta, laddove finalizzati alla maggior fruizione dei beni



monumentali o degli altri immobili interessati da flussi turistici, è ascrivibile ineludibilmente alla materia «valorizzazione dei beni culturali».

L'esauritiva ricostruzione rinvenibile nell'articolata disamina che precede, come parzialmente riportata, evidenzia inequivocabilmente come il fulcro della questione consista non tanto nell'apposizione di vincoli all'esercizio di determinate attività, quanto piuttosto nell'individuazione dei soggetti istituzionali competenti, sinora normativamente indicati secondo una metodologia ondivaga, oscillante nel tempo tra Stato ed enti locali, senza tenere in debita considerazione la molteplicità delle diverse potestà correlate alla cura degli interessi pubblici, nei differenti ambiti del commercio e della cultura, in una logica di necessario contemperamento delle posizioni eventualmente contrapposte.

I limiti apponibili all'esercizio del commercio, infatti, sono plurimi e attualmente contemplati all'articolo 3 del D.L. n. 138 del 2011, già sopra evocato, il cui comma I viene riportato di seguito.

I. Comuni, Province, Regioni e Stato, entro il 30 settembre 2012, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di:

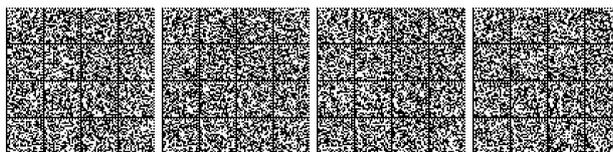
- a) vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;
- b) contrasto con i principi fondamentali della Costituzione;
- c) danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale;
- d) disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale;
- e) disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica.”

Appare pleonastico sottolineare come la predetta norma si configuri, principalmente, quale limite alla libertà di iniziativa economica sancita all'articolo 41 della Costituzione e, come tale, è correttamente correlata alla salvaguardia di beni integranti altrettanti valori della Costituzione perché ritenuti di preminente rilevanza, quali la sicurezza, la salute, l'ambiente e la finanza pubblica.

E, in proposito, in forza dell'elementare principio di sussidiarietà applicato in subiecta materia, è quella comunale l'amministrazione deputata a presidiare, mediante l'esercizio di un'adeguata potestà regolamentare, il rispetto delle norme stabilite dai soggetti titolari della potestà legislativa, e necessariamente emanate in conformità ai precetti costituzionali. A tale posizionamento istituzionale devono essere ricondotti i poteri enunciati nell'articolo 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che il Sindaco esercita in qualità di ufficiale del Governo e che sono connotati da un'ampiezza tale da non subire compromissioni o contenimenti neppure in ossequio ai noti, prevalenti e talvolta prevaricanti principi di libertà di iniziativa economica, tutela della concorrenza e del mercato e liberalizzazione commerciale.

E l'indiscutibile estensione delle anzidette potestà sindacali trova un'ulteriore, recentissima conferma proprio nella circolare esplicativa n. 3644/C del 28 ottobre 2011, con la quale, successivamente all'abrogazione dei limiti di orario e degli obblighi di chiusura degli esercizi commerciali, avuto specifico riguardo all'attività di somministrazione di alimenti e bevande, il Ministero dello Sviluppo Economico ha espressamente riconosciuto la legittimità di “eventuali specifici atti provvedimenti, adeguatamente motivati e finalizzati a limitare le aperture notturne o a stabilire orari di chiusura correlati alla tipologia e alle modalità di esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande per motivi di pubblica sicurezza o per specifiche esigenze di tutela” (...) “potendosi legittimamente sostenere che trattasi di “vincoli” necessari ad evitare “danno alla sicurezza” (...) “ indispensabili per la protezione della salute umana (...) dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale”.

In ogni caso, alla potestà amministrativa comunale senza dubbio tuttora sussistente, non soltanto nelle linee generali ed amplissime sopra cennate, ma anche a termini dello stesso comma 1 dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 42/2004, si aggiunge una potestà legislativa regionale ai sensi del decreto legislativo n. 114 del 1998 che individua le Regioni quali soggetti istituzionali titolari del potere normativo in materia di commercio, con previsione, peraltro, convalidata dalla successiva giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, che ha espressamente ricondotto l'ambito settoriale in argomento nel quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione. Ed in punto, la Regione ha esercitato tale potere inserendo il comma 4-bis nell'articolo 4 della legge regionale 6 aprile 2001, n. 10 “Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche”, introdotto dall'articolo 16 della legge regionale 25 febbraio 2005, n. 7. La disposizione, ancora in vigore ed oggetto di applicazione, prevede espressamente il divieto di esercitare il commercio su aree pubbliche in forma itinerante nei centri storici dei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti. La norma è stata censurata con giudizio promosso in via incidentale dal TAR Veneto che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale perché discriminatoria nei confronti di una vasta platea di piccoli imprenditori.



(...) La sentenza n. 247 del 2010, conclusiva del giudizio *de quo*, appare significativa per l'odierna controversia poiché, per un verso, ribadisce la competenza regionale nella materia commercio "Per non limitarsi alla, pur inequivoca, intitolazione («Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche»), appare indubbio che le disposizioni della legge in esame - avendo quale oggetto specifico la normativa regionale del commercio su aree pubbliche - siano riconducibili immediatamente alla materia «commercio», di competenza residuale delle regioni (sentenze n. 165 e n. 64 del 2007)"; e, per altro verso, ha riscontrato la coerenza della norma regionale rispetto alla *ratio*, "essendo del tutto naturale che, nell'ambito di una generale regolamentazione della specifica attività del commercio in forma itinerante, vada ricompresa anche la possibilità di disciplinarne nel concreto lo svolgimento, nonché quella di vietarne l'esercizio in ragione della particolare situazione di talune aree metropolitane (centri storici dei Comuni con popolazione superiore a cinquantamila abitanti, di modo che l'esercizio del commercio stesso avvenga entro i limiti qualificati invalicabili della tutela dei beni ambientali e culturali. Infatti, la *ratio* del divieto trova altresì giustificazione nello scopo di garantire indirettamente attraverso norme che ne salvaguardino la ordinata fruizione la valorizzazione dei maggiori centri storici delle città d'arte del Veneto a forte vocazione turistica".

La correttezza dell'operato del legislatore regionale è stata valutata in ragione della determinatezza e puntualità dell'intervento che, in quanto circoscritto a specifiche condizioni, è risultato essere proporzionale e ragionevole rispetto all'obiettivo perseguito. Nella pronuncia, infatti, si legge che "La norma censurata, pertanto, non produce alcuna lesione di regole a tutela della concorrenza, giacché il divieto sancito dalla Regione Veneto non incide, né direttamente né indirettamente, sulla libertà di concorrenza; esso si colloca infatti - senza introdurre discriminazioni fra differenti categorie di operatori economici che esercitano l'attività in posizione identica o analoga nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale del commercio (disciplinata in coerenza con la salvaguardia dei beni culturali caratterizzanti la specifica realtà del territorio regionale) ed appare razionalmente giustificato dalle concrete e localizzabili esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale.

Come già detto, la disposizione censurata assicura un contemperamento ragionevole fra la libertà dell'esercizio del commercio su aree pubbliche in forma itinerante (la cui autorizzazione, peraltro, abilita all'esercizio della relativa attività in tutto il territorio nazionale: art. 4, comma 2, della legge regionale n. 10 del 2001) e l'introduzione di limitate eccezioni, oggettivamente motivate dall'esigenza di non superare i limiti posti a tutela dei centri storici delle grandi città d'arte della Regione.

Ma tutto quanto prima esposto alimenta il dubbio che la disposizione regionale vigente e quella odieramente censurata dalla regione Veneto siano suscettibili di sovrapposizioni quantomeno potenziali e possano generare perplessità ermeneutiche circa l'individuazione della normativa concretamente applicabile perché prevalente ed assorbente entrambi i profili disciplinatori afferenti tanto il commercio quanto la cultura, senza conflitti di competenze. In tal senso, la norma regionale menzionata si configura come correttamente delimitata tanto territorialmente, essendo riferita ai centri storici dei comuni con popolazione superiore a "cinquantamila abitanti", quanto oggettivamente, poiché concerne appunto il "commercio su aree pubbliche in forma itinerante". Anche sotto tale profilo la disposizione statale appare incidente con la disciplina regionale, proprio perché, a differenza della norma regionale veneta, contempla indistintamente tutte le aree pubbliche di particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, senza alcun criterio discrezionale, ulteriore rispetto alla presenza di complessi monumentali o di altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti.

Per effetto della novella statale oggetto del presente giudizio, quindi, la portata precettiva delle disposizioni regionali, che avessero trovato puntuale attuazione nelle conseguenti e consequenziali determinazioni comunali, potrebbe subire un'inammissibile compromissione a seguito di un atto provvedimento emanato dal Sovrintendente nell'esercizio di potestà amministrative connotate da un'estensione tale da travolgere qualsiasi competenza costituzionalmente garantita, sino a rasentare l'arbitrio. Ciò che sconcerta sono appunto le modalità indiscriminate, e destrutturanti il contesto ordinamentale, con le quali l'intervento *de quo* è stato legislativamente concepito, non certo le esigenze di valorizzazione e migliore fruibilità del patrimonio culturale allo stesso sottese. È per riaffermare tali esigenze, salvaguardando tuttavia gli assetti disciplinatori regionali già vigenti ed efficacemente operanti, che la difesa regionale ha promosso in via principale la presente questione di legittimità costituzionale, sollecitando la pronuncia di codesta Ecc. ma Corte affinché chiarisca la reale portata legislativa della disposizione impugnata ed eventualmente la espunga dal quadro normativo di riferimento perché con esso incompatibile, restituendo certezza giuridica agli operatori economici del settore e ricomponendo in termini di coerenza quello che attualmente è un insieme frammentario e non coordinato di una pluralità di competenze soggettivamente ed oggettivamente simultaneamente interferenti.

Tale esigenza chiarificatrice pare corroborata anche dall'inciso contenuto nella disposizione statale che, specificando ulteriormente l'area suscettibile di valorizzazione in termini di presenza di "immobili interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti", attrae nell'alveo materiale delle norme anche la disciplina del turismo, che è esso pure ambito soggetto alla potestà legislativa residuale regionale.



Se dunque, sia la potestà normativa in tema di commercio, che quella in materia di turismo sono di attribuzione regionale; se, parimenti regionale è la competenza legislativa, seppure concorrente, in ordine agli interventi destinati alla valorizzazione del patrimonio culturale, nei cui confronti si configurano come insussistenti tanto una potestà trasversale statale ricondotta alla tutela della concorrenza di cui alla lettera c) del comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione, quanto la stessa potestà esclusiva afferente la tutela del predetto patrimonio di cui all'art. 117, comma secondo, lettera s) della vigente Costituzione, trattandosi di limiti e divieti all'esercizio di attività piccolo-imprenditoriale, risulta incomprensibile e sistematicamente inaccettabile il disallineamento afferente l'esercizio delle potestà amministrative che la disposizione impugnata determina.

Sul punto, è certamente indiscutibile che possa ed anzi debba essere esercitata la potestà amministrativa comunale anche in riferimento alla vastissima categoria dei beni qualificabili come culturali che, come precisato nell'articolo 10 del decreto legislativo n. 42/2004, include i beni immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, ivi comprese le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico. Ma gli anzidetti poteri comunali presentano altresì profili di presidio e preservazione, laddove, ad esempio, devono garantire l'osservanza di norme particolarmente rigorose, quali l'art. 20 del medesimo decreto, che sanziona autonomamente, qualificandoli di peculiare gravità, gli atti di distruzione, deterioramento o danneggiamento di beni culturali, i quali, peraltro, sono normativamente sottratti anche ad usi non compatibili (...).

Indubbiamente, sino all'intervento legislativo in esame, tutte le cennate potestà amministrative sono state esercitate nel rigoroso rispetto del potere consultivo di cui sono tributari gli organi statali, che, ora, invece, per effetto della novella, diventano i protagonisti dell'amministrazione attiva, secondo un modello di rovesciamento prospettico che emargina le amministrazioni comunali ad un molo meramente valutativo, e neppure vincolante, con riverberi decisivi sulla restante e rilevantissima attività di governo del territorio, sia pianificatoria che organizzativa. La potestà legislativa regionale rimane paralizzata a causa dell'indeterminatezza dei parametri di riferimento e della concreta impossibilità di statuire norme destinate a disciplinare ambiti nei quali la potestà esercitata è di rango statale.

Nella già citata decisione n. 247 del 2010, codesto Ecc.mo Collegio ha appunto riconosciuto la competenza comunale in materia in relazione al disposto dell'articolo 52, comma 1, del decreto legislativo n. 42/2004, nel testo all'epoca vigente, affermando che: D'altronde, di tale esigenza si è fatto carico anche il legislatore statale con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che - rendendo esplicito che le pubbliche piazze, le vie, le strade e gli altri spazi urbani di interesse artistico o storico rientrano fra i beni culturali, e che essi sono pertanto oggetto di tutela ai fini della conservazione del patrimonio artistico e del decoro urbano (art. 10, comma 4, lettera g) - ha ribadito, in conformità di quanto già stabilito dall'art. 28, comma 16, del decreto legislativo n. 114 del 1998, che i Comuni «individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio» (art. 52).

Non possono, quindi, condividersi, perché oltretutto immotivate, le ragioni fondanti la trasmigrazione della competenza amministrativa attiva dagli enti locali allo Stato, in assenza di qualsiasi coordinamento istituzionale con la potestà amministrativa comunale, che a tutti gli effetti rimane, ed incidendo surrettiziamente sulle attribuzioni legislative regionali, utilizzando a pretesto un ambito, quale quello della "valorizzazione dei beni culturali", particolarmente duttile per la complessità dei profili che involge. E ciò, sebbene proprio l'articolo 1, comma 3 del decreto legislativo n. 42/2004 assegni espressamente alle Regioni un ruolo determinante appunto per la valorizzazione dei beni culturali come già abbondantemente evidenziato.

Ecco perché anche a voler ammettere una diversa valutazione degli interessi pubblici correlati ai contesti attratti dal legislatore statale nella regolamentazione in argomento, comunque l'intervento normativo in esame appare contrario al terzo comma all'articolo 117 della Costituzione, ove è allocata la valorizzazione dei beni culturali, atteso che, trattandosi di ambito soggetto a potestà legislativa concorrente, esso avrebbe dovuto essere contenuto nei margini che gli sono propri e cioè nei limiti dell'enucleazione dei principi fondamentali.

Invece, la disposizione interloquita ha attribuito ad un organo statale un potere coercitivo generale ed indeterminato, del tutto analogo a quello previsto nel previgente testo unico in materia di beni culturali di cui al decreto legislativo n. 490/1999, senza porre la minima attenzione al riparto di competenze di estrazione costituzionale attualmente esistente.

Infine, ad avviso dello scrivente patrocinio, è giuridicamente preoccupante la previsione, pure contenuta nell'articolo 4bis della legge n. 112/2013, che, in riferimento alle aree individuabili per l'applicazione dei provvedimenti statali regolatori o inibitori, non si limita alle locuzioni utilizzate, che già risultano singolarmente indeterminate e non identificabili, come sopra eceppito, ma include, altresì, le "aree a essi contermini", laddove "essa può indicare anche i complessi monumentali o semplicemente i beni immobili. Correlativamente, non meno criptica si configura la possibilità di estendere l'oggetto dell'intervento amministrativo statale sino a ricomprendere "qualsiasi altra attività non compatibile", in spregio dell'art. 97 della Costituzione.



E sicuramente, si ribadisce, tale indeterminatezza non può non riflettersi negativamente anche sulla potestà amministrativa regionale di cui all'articolo 118 della Costituzione, laddove quest'ultima sia finalizzata alla pianificazione e programmazione delle attività sia commerciali, che artigianali, che turistiche, rilevata l'assenza di qualsiasi parametro di valutazione, nonché di qualsivoglia meccanismo di raccordo istituzionale, che consenta il legittimo esercizio delle predette attribuzioni secondo i noti criteri di economicità, efficacia ed efficienza, senza spreco di risorse, perseguendo quegli obiettivi di valorizzazione del patrimonio culturale che non possono essere disgiunti da metodi di ottimizzazione e finalità di sviluppo. Si rammenta, infatti, che la consultazione obbligatoria, ma non vincolante, è prevista esclusivamente con le amministrazioni comunali.

Violazione dell'articolo 120 della costituzione

I dubbi ermeneutici e l'incertezza delle plurime fonti normative che si sono progressivamente sovrapposte hanno, tra l'altro, generato notevoli cesure tra i vari livelli di governo che risultano tuttora alieni dal pieno e soddisfacente utilizzo degli strumenti di concertazione strutturati per essere destinati nelle sedi deputate al necessario confronto ed alla collaborazione interistituzionale.

Ed invero, come è noto, al comma 6 dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», è espressamente previsto che il Governo possa promuovere intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni. Va adeguatamente considerato che esempi attuativi di tale disposto normativo si ravvisano anche in settori, quale quello del turismo, di competenza esclusiva regionale. In tale contesto, infatti, le forme di leale collaborazione tra Stato e Regioni si sono sviluppate sino a divenire lo strumento privilegiato di coordinamento delle diverse legislazioni regionali e di definizione di standard comuni in tutto il territorio.

In particolare, il DPCM 21 ottobre 2008, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 34 dell'11 febbraio 2009, è stato emanato in attuazione dell'articolo 2, comma 193, lettera a) della legge 24 dicembre 2007, n. 244 che prevedeva, appunto, l'adozione di un decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri per definire "le tipologie dei servizi forniti dalle imprese turistiche rispetto a cui vi è necessità di individuare caratteristiche similari e omogenee su tutto il territorio nazionale tenuto conto delle specifiche esigenze connesse alle capacità ricettiva e di fruizione dei contesti territoriali", d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

In termini più generali, la necessità di una convergenza in questo particolare ambito di legislazione, nel quale i settori del commercio e del turismo si intrecciano con quello afferente la valorizzazione dei beni culturali, appare di indiscutibile pregnanza, attesa la ragionevolezza ed assoluta condivisibilità di interventi regolatori dell'attività imprenditoriale per contemperare le esigenze di salvaguardia del diritto di impresa con quelle afferenti altri valori costituzionalmente garantiti. D'altro canto, la necessità di avviare il confronto interistituzionale è espressamente indicata anche nelle stesse premesse della ripetutamente evocata direttiva del Ministero datata 10 ottobre 2012 laddove, oltre a ribadire che "lo svolgimento di attività non compatibili può impedire di assicurare livelli di valori nazione qualitativamente adeguati allo straordinario valore dei beni interessi, con effetti pregiudizievoli anche sullo sviluppo e la promozione del turismo culturale", si precisa, nel contempo, che "il conseguimento degli obiettivi e il soddisfacimento delle esigenze, sopra indicati, di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale richiede la piena e leale collaborazione tra le diverse Istituzioni pubbliche a vario titolo competenti, nell'esercizio dei rispettivi poteri e attribuzioni. "Ma, in realtà, l'intero testo della predetta direttiva è costellato da riferimenti al principio di leale collaborazione, e così, al punto 3.1 della medesima si legge che "gli uffici del Ministero collaboreranno con le Amministrazioni locali"; ancora "L'esercizio congiunto dei poteri in questione potrà essere opportunamente racchiuso nella forma dell'accordo tra pubbliche amministrazioni volto a disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241", ed infine al punto 3.2.3, con riferimento all'individuazione dei soggetti titolari di diritti di uso individuale, è imposta agli uffici governativi la collaborazione con i competenti enti territoriali.

Al riguardo, si sottolinea come l'articolo 5 del decreto legislativo n. 42/2004 abbia cristallizzato in norma il principio di leale collaborazione di cui all'articolo 120 della Costituzione proprio in riferimento all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di beni culturali, utilizzando il termine tecnico di "cooperazione". E tale norma si aggiunge ad altre disposizioni del medesimo decreto legislativo, che declinano una multiforme varietà di modelli di intesa e coordinamento tra lo Stato e le Regioni stabilite per l'esercizio delle rispettive competenze amministrative.

In dettaglio, l'articolo 17, comma 1, del decreto in argomento, in relazione alle funzioni amministrative di catalogazione, stabilisce che "il Ministero, con il concorso delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali, assicura la catalogazione dei beni culturali e coordina le relative attività"; ed ancora, il successivo articolo 18, al comma 2, in



riferimento alle funzioni di vigilanza sulle cose su cui sussiste un interesse culturale, prevede che “Sulle cose di cui all’articolo 12, comma 1, che appartengano alle regioni e agli altri enti pubblici territoriali, il Ministero provvede alla vigilanza anche mediante forme di intesa e di coordinamento con le regioni medesime.

Né pare potersi obiettare, a *contrariis*, che, vertendosi in tema di potestà legislativa concorrente, lo Stato, nella complessa disposizione odiernamente interloquuta, avrebbe dettato semplicemente i principi fondamentali, per i quali non può essere invocato il rispetto del principio di leale collaborazione. È di tutta evidenza, invece, come, in realtà, nella fattispecie in esame lo Stato abbia travalicato il proprio ambito di intervento astrattamente ammissibile, dettando le statuizioni ed attribuendo agli organi statali un potere prescrittivo ed operativo che diverge notevolmente dalla semplice indicazione dei principi fondamentali (cfr. la sentenza n. 222 del 2008).

Infine, non si può non rinviare al terzo comma dell’art. 118 della Costituzione, ove si impone alla legge statale la disciplina di forme di intesa e di coordinamento tra Stato e Regioni proprio nella materia della tutela dei beni culturali. Con ciò si intende, salvo il contrario avviso di codesto Ecc.mo Collegio, che qualora si reputi riconducibile la disposizione censurata all’ambito di competenza esclusiva statale di cui all’articolo 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione, si impone una pronuncia interpretativa che armonizzi gli assunti, ripetutamente espressi da codesta Ecc. ma Corte, che escludono il principio di leale collaborazione nelle materie di competenza esclusiva statale o concorrente, limitatamente all’individuazione dei principi fondamentali, ed il precetto di rango costituzionale evocato che riafferma la necessità di coordinare l’esercizio delle potestà amministrative in tale materia mediante forme di intesa e coordinamento. E quanto prospettato tiene conto dell’orientamento ermeneutico secondo il quale la certezza, dell’ascrivibilità di una disposizione impugnata in un ambito materiale riservato alla potestà legislativa statale, preclude l’obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione, atteso che gli stessi debbono, in linea di principio, essere necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, per la quale non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri (v. le sentenze n. 234 del 2012, n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005). Al riguardo, per le considerazioni proposte relativamente alla disposizione impugnata, proprio perché non è sicura la prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, mentre è sicuramente identificabile solo l’intreccio di una pluralità di competenze, si configura come indefettibile un adeguato e fruttuoso confronto tra i vari livelli di governo.”

Su tale base ricostruttiva si può ora prospettare l’illegittimità costituzionale dell’art. 52, commi 1-ter, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, così come modificato e integrato dall’art. 4, comma 1, D.L. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, per i seguenti

MOTIVI

Violazione degli artt. 117, commi 3 e 4 e 120 della Costituzione della Repubblica italiana

L’art. 4, comma 1, D.L. 31 maggio 2014, n. 83, come convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, ha integrato il rinumerato comma 1-ter, dell’art. 52, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, attribuendo ai competenti uffici territoriali del Ministero, d’intesa con i Comuni, una potestà revocatoria delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico ai fini dell’esercizio di attività commerciali e artigianali.

Si tratta di un potere di autotutela decisoria di natura straordinaria, in quanto non si limita a consentire all’autorità amministrativa procedente una rivalutazione dell’interesse pubblico sotteso al provvedimento sottoposto a riesame ovvero una riconsiderazione del merito dello stesso alla luce di sopravvenute ragioni di interesse pubblico o di mutamento delle situazioni di fatto, ma invece consente di procedere alla revoca delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche in deroga al quadro normativo di riferimento. In particolare in deroga alla disciplina dettata dalle Regioni in materia di commercio a norma dell’articolo 28, commi 12, 13 e 14, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114. Peraltro avente ora fondamento costituzionale per effetto dell’art. 117, comma 4, della Carta costituzionale che attribuisce alle Regioni una competenza legislativa residuale ed esclusiva in tale materia.

Ma anche in deroga ai criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l’esercizio del commercio su aree pubbliche e alle disposizioni transitorie stabilite nell’intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevista dall’articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 recante attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.



Tale potestà autoritativa si pone nell'alveo della disposizione contenuta nel primo periodo del comma 1-ter non solo per ragioni di "geografia" normativa, ma perché presenta le medesime finalità teleologiche come espressamente confermato dal legislatore che richiama "le esigenze di cui al presente comma".

Ne consegue che le ragioni di incostituzionalità già fatte valere nel giudizio promosso avanti codesta Corte e rubricato al numero di ruolo 101/2013 e sopra riportate si riverberano di necessità anche sulla disposizione qui oggetto di impugnazione e ne determinano l'illegittimità.

Nello specifico anche la disposizione di legge da ultimo aggiunta si pone in un ambito materiale connotato da sovrapposizione e intersezioni di varie materie. La tutela e valorizzazione dei beni culturali, il commercio e il turismo. A tal riguardo "la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, qualora una normativa interferisca con più materie, attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi, nei singoli casi, prevalente" (*ex plurimis*, sentenze n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 50 del 2005).

Al fine di individuare tale prevalenza nel caso di specie il dato letterale della norma non risulta dirimente in quanto fa riferimento al contempo sia alle esigenze di tutela dei beni culturali sia a quelle di valorizzazione degli stessi. Occorre, invece, guardare al contenuto sostanziale delle attività interessate dalla potestà provvedimentale attribuita alle autorità statali dalla norma impugnata, che si riferisce ad attività di natura commerciale e/o artigianale che richiedano il previo rilascio di un'autorizzazione o concessione di suolo pubblico. Ora, la regolamentazione di esse in correlazione ai beni culturali, non sembra ricadere nell'ambito della nozione di tutela dei beni culturali così come essa è stata ricostruita dalla Corte costituzionale anche alla luce del dettato normativo di cui all'art 3 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. La tutela, infatti, va riferita alla individuazione dei beni culturali e alla cura conservativa degli stessi, ossia, pur in una visione non meramente statica della stessa, si può far rientrare nel suo ambito sostanziale solo una disciplina che sia diretta alla salvaguardia della culturalità del bene, anche regolando i diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale. Ma pur sempre per soddisfare esigenze di protezione e difesa.

Al contrario, la valorizzazione dei beni culturali è diretta ad "assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio culturale". Ora la regolamentazione dell'esercizio di attività commerciali nell'ambito dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale sembra diretta in modo prevalente a contemperare le esigenze del commercio con la necessità di assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio culturale.

Ragion per cui appare evidente che nel caso di specie si cade, in modo preponderante, nell'ambito della materia di legislazione concorrente della valorizzazione dei beni culturali.

Una conferma di ciò si può rinvenire nella stessa lettera della legge che non a caso fa riferimento unicamente alle esigenze di decoro, che ricadono in quella che è definita dal Codice dei beni culturali una forma di tutela indiretta. Ossia la materia tutela dei beni culturali, in tale ambito disciplinare caratterizzato da sovrapposizioni e intersezioni di competenze, assume un rilievo solo mediato e indiretto, dovendosi invece riconoscere una prevalenza alla materia della valorizzazione dei beni culturali.

Né, a negare tale conclusione, vi è la necessità che la valorizzazione debba essere attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze. In quanto il carattere servente della valorizzazione non può implicare un indiscriminato assorbimento della stessa nell'ambito della tutela, fenomeno esegetico che determinerebbe una abrogazione implicita del dettato costituzionale nella parte in cui ha invece espressamente previsto una distinzione tra i due ambiti materiali.

Sulla base di tali conclusioni si deve ritenere che il legislatore statale, avendo legiferato in una materia di legislazione concorrente, avrebbe dovuto rispettare i limiti all'uso previsti dalla Costituzione, ossia si sarebbe dovuto limitare a dettare una normativa di principio, lasciando adeguato margine di disciplina alla normativa di dettaglio di competenza regionale. Avrebbe, cioè, dovuto limitarsi a prescrivere "criteri e obiettivi" lasciando alle Regioni "l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (sentenza n. 181 del 2006).

Ciò non è avvenuto, avendo invece il legislatore statale previsto una puntuale disciplina o, *rectius*, avendo attribuito a organi dello Stato dei poteri regolatori in materia (primo periodo del comma 1-ter) e dei poteri provvedimentali (secondo periodo del medesimo comma) così esautorando la competenza regionale. Peraltro non solo regolamentando in materia di valorizzazione dei beni culturali, ma anche con riferimento alle materie del commercio e del turismo, incise da tale disciplina e rientranti nella competenza residuale ed esclusiva delle regioni. Come confermato, inoltre, dalla espressa previsione contenuta nel periodo aggiunto al comma 1-ter, della possibilità per gli organi statali di derogare, in sede di riesame, la disciplina regionale in materia di commercio e la disciplina concordata in sede di Conferenza unificata nella detta materia.



Peraltro, anche qualora, e non pare ipotizzabile, si dovesse concludere che la concorrenza e sovrapposizione di competenze legislative in materia non possa essere risolta identificando un ambito materiale prevalente, nondimeno secondo la costante giurisprudenza di codesta Corte “la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri previsti in Costituzione, giustifica l’applicazione del principio di leale collaborazione” (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. Per cui le norme statali impugnate non prevedendo alcuna forma di coordinamento, neppure sotto forma di intesa in sede di conferenze intergovernative, comunque dovrebbero ritenersi costituzionalmente illegittime in quanto lesive del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 della Costituzione della Repubblica italiana, ove non fosse identificabile quale sia la materia prevalente oggetto della disciplina normativa.

Violazione dell’art. 118 della Costituzione

La disposizione in questa sede impugnata risulta peraltro in contrasto con il disposto dell’art. 118 della Costituzione, ove essa attribuisce una potestà amministrativa ad un organo statale in violazione dei criteri attributivi dettati dalla Carta fondamentale.

A tal riguardo giova ricordare che la giurisprudenza di codesta Corte afferma che “affinché, dunque, nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che essa detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali (da ultimo, sentenza n. 278 del 2010). Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell’esercizio unitario di funzioni, allorquando emerga l’esigenza di esercizio unitario delle funzioni medesime (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2009, n. 339 e n. 88 e del 2007, n. 214 del 2006, n. 242 e n. 151 del 2005)” (decisione 22 luglio 2011, n. 232).

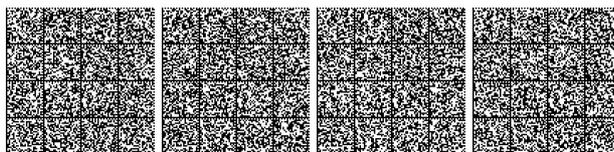
Nel caso di specie l’attribuzione di una potestà revocatoria alle autorità statali non è accompagnata da una disciplina legislativa logicamente pertinente e idonea alla regolazione delle suddette funzioni, in quanto il legislatore statale si limita a menzionare delle generiche esigenze teleologiche di tutela e di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, che dovrebbero guidare l’amministrazione procedente nell’esercizio della potestà pubblica, senza invero prevedere alcuna sostanziale parametrizzazione e regolamentazione sostanziale della stessa. Cosa tanto più grave ove è prevista la possibilità di derogare la disciplina legislativa regionale in materia commercio ed i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l’esercizio del commercio su aree pubbliche e alle disposizioni transitorie stabilite nell’intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevista dall’articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 recante attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

Nel caso di specie, dunque, la norma di relazione attributiva della potestà amministrativa sarebbe del tutto orfana di una disciplina idonea a delimitarne e a guidarne l’esercizio, con conseguente violazione dei parametri costituzionali di riferimento di cui all’art. 118 Cost, così come elaborati dalla Corte costituzionale, oltre che con lesione degli artt. 3 e 97 della Costituzione come ora sarà più approfonditamente illustrato.

Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione della Repubblica italiana

Come rilevato, il comma 1-ter dell’art. 52 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, attribuisce ai competenti organi dello Stato un potere di revoca di natura straordinaria. Questo, infatti non solo è diretto a rivalutare le ragioni di interesse pubblico sottese al provvedimento oggetto di riesame ovvero a compiere una nuova ponderazione di merito alla luce di sopravvenute ragioni di interesse generale o di mutamenti di fatto, ma consente all’autorità amministrativa destinataria della potestà di autotutela decisoria di revocare l’autorizzazione o la concessione di suolo pubblico in deroga alla disciplina legislativa che regola la materia e in particolare alle disposizioni normative regionali di cui all’articolo 28, commi 12, 13 e 14, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e successive modificazioni, nonché in deroga ai criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l’esercizio del commercio su aree pubbliche e alle disposizioni transitorie stabilite nell’intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevista dall’articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 recante attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

Ci si trova, perciò, dinanzi ad un potere di revoca del tutto sui generis, che non involge, come ordinariamente avviene, un mera riconsiderazione dell’interesse pubblico, ma che consente invece all’autorità amministrativa proce-



dente di elidere gli effetti di un precedente provvedimento amministrativo, anche “alterando” il quadro normativo di riferimento. Per tal ragione sarebbe stato assolutamente necessario che il legislatore avesse esattamente regolato e definito tale potere o meglio, vertendosi in materia di competenza legislativa concorrente e residuale delle regioni, come in precedenza dimostrato, avesse adottato la sola normativa di principio demandando alle Regioni di integrare la stessa. Invece, la disposizione di legge impugnata si limita, in modo autoreferenziale, a un generico richiamo alle esigenze contenute nel medesimo comma 1-ter, senza in alcun modo fissare quali siano i limiti entro cui possa essere esercitata la potestà pubblica e in particolare i confini entro cui l’amministrazione precedente possa derogare alla legislazione vigente in materia.

Ciò determina una palese irragionevolezza della norma oltre che un evidente violazione del principio di eguaglianza e del principio di legalità sostanziale dell’azione amministrativa in quanto praticamente si demanda all’autorità precedente l’arbitraria libertà di stabilire essa stessa quali siano i criteri e i presupposti normativi fondanti il proprio potere, limitandosi il legislatore ad un generico e indiretto richiamo alle esigenze di tutela e valorizzazione dei beni culturali. Richiamo teleologico di fatto inidoneo a fondare i necessari presupposti legislativi del potere amministrativo. Basti pensare che, a seconda dell’autonoma valutazione di ciascuna autorità procedente statale dislocata sul territorio, situazioni del tutto identiche potrebbero essere trattate in modo diverso, prevedendo in alcuni casi la revoca e in altri la permanenza dell’atto autorizzatorio o concessorio oggetto di riesame. Con ciò la disposizione qui impugnata si pone in contraddizione con il principio di eguaglianza di cui all’art. 3 della Costituzione della Repubblica italiana.

La disposizione impugnata pare peraltro anche viziata da irragionevolezza oltre che lesiva del principio di legalità sostanziale dell’azione amministrativa e di buon andamento della pubblica amministrazione. Di fatti, non è sufficiente che il legislatore attribuisca una pubblica potestà ma è necessario che lo stesso ne regolamenti l’esercizio in maniera tale che l’autorità amministrativa possa esercitare il potere pubblico o in modo vincolato o secondo margini di discrezionalità che non trasmodino mai in un arbitrio. Nel caso di specie non essendo previsto alcun criterio di regolazione del potere derogatorio attribuito alle autorità statali in sede di revoca dei provvedimenti autorizzatori o concessori in parola, tale potere risulta rimesso all’arbitrio dell’autorità procedente, in spregio ai principi di legalità e di buon andamento di cui all’art. 97 Cost., i quali, “quasi in endiadi” (decisione n. 333 del 1993) costituiscono il “vero cardine della vita amministrativa in quanto condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale”. (decisione n. 123 del 1968)

Come, infatti, autorevolmente ha rilevato codesta Corte “il principio di legalità e d’imparzialità della azione amministrativa, insieme al buon andamento, sono pur sempre i valori costituzionali supremi cui deve ispirarsi l’attività amministrativa” (decisione n. 78 del 1966)

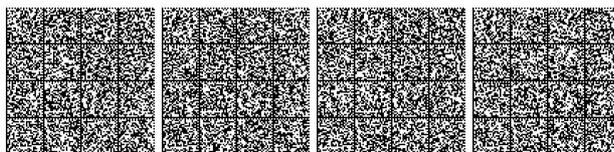
La loro violazione, perciò, non può che determinare l’illegittimità costituzionale della disposizione di legge statale con essi in contrasto.

Violazione dell’art. 117, comma 1 della Costituzione della Repubblica italiana

Da ultimo la disposizione oggetto d’impugnazione come già evidenziato opera in deroga ai criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l’esercizio del commercio su aree pubbliche e alle disposizioni transitorie stabilite nell’intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevista dall’articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 recante attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

Tale deroga risulta, in tutta evidenza, in contrasto con l’art. 117, comma 1 della Costituzione della Repubblica italiana, ove è previsto che la potestà legislativa debba essere esercitata “nel rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”,

In assenza, infatti, di alcun criterio regolamentare che perimetri tale potere derogatorio entro limiti che garantiscono il rispetto del fondamentale canone di non discriminazione e della libertà di concorrenza, imposti dai trattati comunitari e in particolare nel caso di specie dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 in materia di mercati interni, il comma 1-ter dell’art. 52 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 non può che ritenersi in contrasto con la normativa di attuazione del diritto comunitario e per il suo tramite con quest’ultimo, con conseguente violazione dell’art. 117 comma 1 della Costituzione e sua illegittimità costituzionale (decisioni nn. 271/2009 216/2010)



P. Q. M.

La Regione del Veneto chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale disponga la riunione del presente giudizio con quello rubricato al numero 101/2013 e dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 52, commi 1-ter, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, così come modificato e integrato dall'art. 4, comma 1, del D.L. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 luglio 2014, n. 175.

Si depositano:

1. deliberazione della Giunta Regionale veneta di autorizzazione alla proposizione del presente ricorso e per l'affidamento dell'incarico di patrocinio per la difesa regionale.

Venezia-Roma, 29 settembre 2014

AVV. EZIO ZANON

AVV. LUIGI MANZI

14C00299

N. 196

Ordinanza del 25 luglio 2014 emessa dal Tribunale di Verona nel procedimento penale a carico di Sperandio Emanuele

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Mancata previsione, con riferimento ai fatti commessi fino al 17 settembre 2011, di una soglia di punibilità di euro 103.291,38 - Disparità di trattamento rispetto alle soglie di punibilità previste per i reati di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, prima delle modifiche operate dal decreto-legge n. 138 del 2011, e per il reato di omesso versamento IVA, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-bis, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI VERONA

SEZIONE PENALE

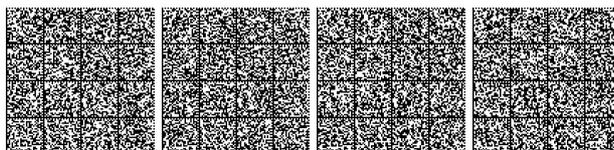
ORDINANZA

EX ART. 23, L. 11.3.1953, N. 87

Il Tribunale monocratico, nel procedimento di cui in epigrafe, nei confronti di Sperandio Emanuele n. a Legnago il 28.12.1974, res. in Ronco all'Adige e via Conte Alone, n. 29, difeso di fiducia dall'Avv. Stefano Gomiero del foro di Verona;

Vista la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 bis, D.L.vo 74/2000, sollevata in via preliminare dalla difesa dell'imputato, e letta la memoria difensiva allegata a sostegno;

Sentito il P.M. che si è rimesso;



OSSERVA

Rilevanza della questione.

La difesa dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10 bis, D.L.vo 74/00 per contrasto con l'art. 3 Cost. per il trattamento ingiustificatamente deteriore riservato alle condotte ivi punite rispetto a quello previsto, fino al 17.9.2011, per i più gravi reati di cui agli artt. 4 e 5, D.L.vo cit. e rispetto a quello previsto, sempre nel medesimo periodo temporale, per il reato di cui all'art. 10 ter, D.L.vo 74/00 (così come risultante a seguito della sentenza della Corte Cost. n. 80 del 2014).

Ritiene dunque che l'art. 10 bis, D.L.vo cit. deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi fino al 17.9.2011, punisce l'omesso versamento da parte del sostituto d'imposta delle ritenute certificate rilasciate ai sostituiti, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38.

La questione è rilevante perché nel presente processo l'imputato è stato citato in giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 10 bis, D.L.vo 74/2000 "per aver omesso di versare entro il termine previsto per la dichiarazione annuale di sostituto d'imposta le ritenute risultanti dalle certificazioni rilasciate ai sostituiti per l'anno 2010, per un ammontare di euro 60.108,00. In Bonavigo (VR) il 22.8.2011".

Dunque se la questione di costituzionalità, che di seguito verrà illustrata, venisse accolta l'imputato dovrebbe essere assolto perché il fatto contestatogli non costituirebbe più reato. Non sussistono del resto ragioni per un proscioglimento immediato ex art. 129 c.p.p.

Non manifesta infondatezza della questione.

Per illustrare la non manifesta infondatezza della questione occorre prendere le mosse dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 80 dell'8.4.2014, che ha dichiarato, per violazione dell'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 ter del D.L.vo 74/2000, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17.9.2011, punisce l'omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo d'imposta, ad 103.291,38.

Nella sentenza la Corte evidenzia innanzitutto che la previsione punitiva di cui all'art. 10 ter cit. "protegge l'interesse del fisco alla riscossione dell'imposta così come autoliquidata dallo stesso contribuente", in quanto presupposto della sua applicazione è che il soggetto di imposta abbia presentato la dichiarazione annuale IVA, dalla quale risulti un saldo debitorio superiore a 50.000 euro, senza che sia seguito il pagamento, entro il termine previsto, della somma ivi indicata come dovuta.

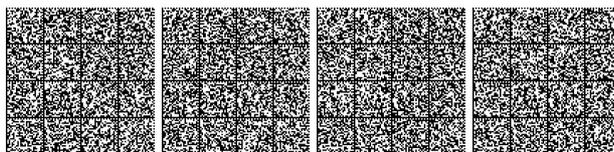
A fronte di ciò la Corte rileva un evidente "difetto di coordinamento" tra la soglia di punibilità del reato *de quo* e quelle relative ai reati di cui agli artt. 4 e 5, D.L.vo cit. (prima delle modifiche legislative intervenute nel settembre 2011), "foriero di sperequazioni sanzionatorie che, per la loro manifesta irragionevolezza, rendono censurabile l'esercizio della discrezionalità pure spettante al legislatore in materia di configurazione delle fattispecie astratte di reato".

Ed invero l'art. 5, D.Lvo cit. inizialmente puniva con la reclusione da 1 a 3 anni l'omessa presentazione della dichiarazione annuale dei redditi o IVA, al fine di evadere dette imposte, quando l'imposta evasa fosse superiore, con riferimento a talune delle singole imposte, ad € 77.468,53.

L'art. 4, D.L.vo cit. a sua volta puniva, sempre ab origine, con la medesima pena dell'art. 5, la presentazione di una dichiarazione dei redditi o IVA infedele, al fine di evasione fiscale, quando l'imposta evasa fosse superiore ad € 103.291,38.

Ciò comportava, secondo il giudizio della Corte, una conseguenza palesemente illogica, nel caso in cui l'IVA dovuta dal contribuente si situasse nell'intervallo tra la soglia di punibilità dell'art. 10 ter da un lato e quelle degli artt. 4 e 5 dall'altro, poiché ne conseguiva un trattamento deteriore per chi aveva regolarmente presentato una fedele dichiarazione IVA senza versare l'imposta dovuta e autoliquidata, rispetto a chi non aveva neanche presentato la dichiarazione o l'aveva presentata inveritiera, senza comunque versare l'imposta.

Ed infatti, con riguardo all'art. 5 cit., nel caso in cui l'IVA dovuta dal contribuente eccedesse i 50.000 euro ma non i 77.468,53, "veniva trattato in modo deteriore chi avesse presentato regolarmente la dichiarazione IVA, senza versare l'imposta dovuta, rispetto a chi non avesse presentato la dichiarazione, evadendo del pari l'imposta. Nel primo caso il contribuente avrebbe dovuto rispondere del reato di omesso versamento IVA, stante il superamento della soglia, mentre nel secondo sarebbe rimasto esente da pena, non risultando superata la soglia".



E parimenti, nel confronto con l'art. 4 cit., nel caso in cui l'IVA da versare si collocasse tra i 50.000 e i 103.291,38 euro, "fruiiva di un miglior trattamento il contribuente che presentasse una dichiarazione inveritiera (non punibile per mancato superamento della soglia), rispetto al contribuente che esponesse invece fedelmente la propria situazione in dichiarazione, salvo poi a non versare l'imposta di cui si era riconosciuto debitore".

La Corte osservava quindi che "la lesione del principio di uguaglianza ... è resa manifesta dal fatto che l'omessa dichiarazione e la dichiarazione infedele costituiscono illeciti incontestabilmente più gravi, sul piano dell'attitudine lesiva degli interessi del fisco, rispetto all'omesso versamento dell'IVA: e ciò nella stessa considerazione del legislatore, come emerge dal raffronto delle rispettive pene edittali".

Il sistema sopra delineato rivelava dunque un'irragionevole disparità di trattamento, stabilendo un trattamento sanzionatorio meno favorevole per condotte "trasparenti", in cui l'inadempienza tributaria è resa palese dallo stesso contribuente ed immediatamente percepibile per il Fisco, quindi meno lesive degli interessi del fisco stesso rispetto a condotte più insidiose (come quelle di cui agli artt. 4 e 5 cit.) poiché idonee ad ostacolare l'accertamento dell'evasione.

Ed invero, plausibilmente proprio per far venire meno tale incongruenza, con D.L. n. 138/2011 (conv. in L. 14.9.2011, n. 148) il legislatore è intervenuto riducendo la soglia di punibilità dei reati di omessa dichiarazione e di dichiarazione infedele, rispettivamente ad 30.000 (importo inferiore a quello dell'art. 10 *ter*) e ad 50.000 (importo uguale a quello dell'art. 10 *ter*). "In tal modo", osserva la Corte "la distonia è venuta meno".

Tali modifiche tuttavia, essendo di segno sfavorevole al reo (all'abbassamento delle soglie corrisponde, infatti, un ampliamento dell'area di rilevanza penale), risultano applicabili ai soli fatti successivi alla data di entrata in vigore della relativa legge di conversione (17 settembre 2011).

Ne conseguiva che per i fatti precedenti, la lesione del principio di uguaglianza continuava a sussistere. Da qui la pronuncia di incostituzionalità dell'art. 10 *ter*, D.L.vo cit., che, per rimuovere la suddetta disuguaglianza, con riferimento ai fatti anteriori al 17.9.2011, ha elevato la soglia di punibilità del reato *de qua*, allineandola alla più alta fra le soglie di punibilità delle violazioni in rapporto alle quali si manifestava l'irragionevole disparità di trattamento, ossia quella relativa alla dichiarazione infedele.

Premesso tutto ciò si ritiene che, per ragioni del tutto analoghe, la lesione del principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost., sussista anche con riguardo alla fattispecie di cui all'art. 10 bis, D.L.vo cit., sia nel raffronto con i reati di cui agli artt. 4 e 5, D.L.vo cit. nella formulazione previgente, sia nel raffronto col reato di cui all'art. 10 *ter*, D.L.vo cit., così come risultante a seguito della citata sentenza della Corte Cost. n. 80 del 2014.

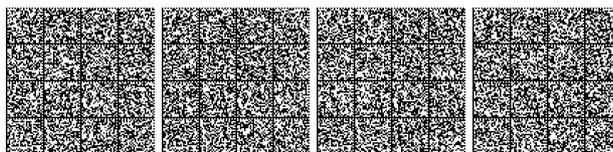
L'art. 10 bis, D.L.vo 74/00 (introdotto dall'art. 1, co. 414, L. 30.12.2004, n. 311) punisce con la reclusione da 6 mesi a 2 anni, l'omesso versamento di ritenute effettuate e certificate, entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto d'imposta, per un ammontare superiore ad € 50.000 per ciascun periodo d'imposta.

L'art. 10 *ter*, D.L.vo 74/00 (inserito nel medesimo decreto dall'art. 35, co. 7, D.L. 4.7.2006, n. 223, conv. nella L. 4.8.2006, n. 248), in relazione al reato tributario di omesso versamento IVA, richiama testualmente la disposizione dell'art. 10 bis applicando la stessa soglia di punibilità (50.000 euro) ed uguale trattamento sanzionatorio al contribuente che non versi il debito IVA, dovuto in base alla dichiarazione annuale regolarmente presentata, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo d'imposta successivo.

Come evidenziato anche dalla S. C. a sezioni unite, "la fattispecie di cui all'art. 10 *ter* è modellata esattamente su quella di cui all'art. 10 bis prevedendo la stessa pena, la stessa soglia di punibilità e un momento consumativo del reato collegato ad un termine di adempimento ben determinato" e quindi il comportamento del soggetto che non versa l'IVA è del tutto "assimilato dal legislatore, sotto il profilo sanzionatorio, a quello del sostituto d'imposta che non versa le ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti" (v. Cass. pen., sez. un., 28.3.2013, n. 37424).

Le due fattispecie hanno eguale struttura. Entrambi sono reati omissivi propri, istantanei e di mera condotta, con uguale bene giuridico - l'interesse dell'Erario alla corretta e tempestiva riscossione delle somme dovute dal contribuente, così come autoliquidate o certificate dal medesimo - ed entrambi richiedono l'elemento soggettivo del dolo generico, diversamente dalle altre fattispecie criminose considerate nel D.L.vo n. 74/2000, tra cui l'omessa dichiarazione ex art. 5 e la dichiarazione infedele ex art. 4 che richiedono il dolo specifico del fine di evadere le imposte.

Non pare dubbio dunque che i reati di omessa dichiarazione (art. 5) e di dichiarazione infedele (art. 4) costituiscono illeciti incontestabilmente più gravi, sul piano dell'attitudine lesiva degli interessi del fisco, non solo rispetto



all'omesso versamento dell'IVA ma anche rispetto all'omesso versamento delle ritenute certificate dei sostituti d'imposta, e ciò anche "nella stessa considerazione del legislatore, come emerge dal raffronto delle rispettive pene edittali".

Anche nell'ipotesi dell'art. 10 bis, D.L.vo cit. la condotta del contribuente è in qualche modo trasparente (qui la somma dovuta all'Erario non è autoliquidata in dichiarazione, come nel caso dell'IVA, ma comunque è certificata, e quindi dichiarata, dal sostituto d'imposta ai soggetti sostituiti e dunque facilmente accertabile dal fisco) e di certo meno lesiva degli interessi del fisco rispetto alle condotte più insidiose (perchè fraudolente o occulte) previste negli artt. 4 e 5 cit., per cui è irragionevole che, per i fatti commessi fino al 17.9.2011, sia operante per il reato ex art. 10 bis, D.L.vo cit. una soglia di punibilità più bassa rispetto agli altri due reati.

Dunque, le stesse ragioni di disuguaglianza che la Corte Cost. ha rilevato per le condotte punite ex art. 10 ter, D.L.vo cit. si ritiene che valgano parimenti per le condotte punite ai sensi dell'art. 10 bis, D.L.vo cit., non essendo sufficiente a giustificare la disparità di trattamento la circostanza che si tratta di debiti fiscali di natura diversa (in un caso l'IVA e nell'altro le ritenute effettuate dai sostituti d'imposta), posto che in entrambi i casi l'interesse tutelato è quello dell'Erario di ricevere nei termini previsti dalla legge gli importi dovuti dal soggetto d'imposta.

Ma profili di disuguaglianza e di disparità di trattamento si rilevano anche ponendo a confronto direttamente l'art. 10 bis, D.L.vo cit. con l'art. 10 ter, D.L.vo cit. così come modificato dalla Corte Costituzionale.

Per quanto già detto sopra, il legislatore ha chiaramente considerato sullo stesso piano di gravità le due fattispecie di reato e ha inteso punirle nello stesso modo, tanto che, oltre ad avere una stessa struttura, i due reati sono puniti con la stessa pena e hanno (o meglio avevano in origine) la medesima soglia di punibilità. L'intervento della Corte Cost., che, per i fatti commessi fino al 17.9.2011, ha innalzato la soglia di punibilità del reato ex art. 10 ter (per eliminare la disparità di trattamento rispetto ai reati ex artt. 4 e 5, D.L.vo cit.), ha dunque comportato un evidente disallineamento tra i due reati, perché — sempre limitatamente ai fatti commessi entro il suddetto limite temporale — l'omesso versamento delle ritenute certificate è punito già se si supera la soglia di 50.000 euro, mentre l'omesso versamento dell'IVA dichiarata è punita solo se si supera la soglia, ben più rilevante, di 103.291,38 euro.

Vi è dunque una irragionevole disparità di trattamento, sebbene temporalmente limitata, rispetto a condotte di reato che sono state considerate invece dal legislatore del tutto assimilabili sul piano della lesività degli interessi del fisco e che pertanto erano state parificate in tutti gli elementi, compreso il trattamento sanzionatorio.

L'irragionevolezza dell'attuale assetto normativo si coglie ulteriormente nel rilievo che, per le condotte successive al 17.9.2011, i due reati — ex art. 10 bis e 10 ter, D.L.vo 74/00 — tornano ad essere nuovamente perfettamente equivalenti e allineati (con la medesima soglia di punibilità di 50.000 euro). Il che significa che il trattamento per chi commette fatti rientranti nelle due norme incriminatrici è del tutto identico se le condotte vengono realizzate successivamente al 17.9.2011, mentre il trattamento di chi commette un fatto ex art. 10 bis e chi un fatto ex art. 10 ter è significativamente diverso se le condotte sono state commesse fino al 17.9.2011. Ed è evidente che non vi sono ragioni che giustificino tale anomala e diseguale disciplina.

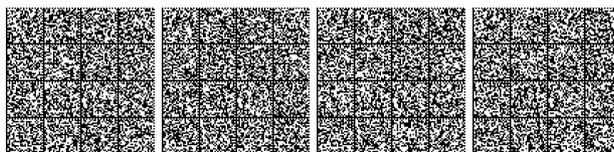
Solo un ulteriore intervento della Corte Costituzionale — che dichiari l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 10 bis, D.L.vo cit. nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi fino al 17.9.2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti anche per importi non superiori ad euro 103.291,38 — può dunque ricondurre ad equità il complessivo sistema dei reati tributari delineato dal D.L.vo 74/2000.

P.Q.M.

Visti gli artt. 1, L. cost. 9.2.1948, n. 1 e 23, L. 11.3.1953, n. 87, 159 c.p.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., della norma di cui all'art. 10 bis, D.L.vo 74/2000 nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi fino al 17.9.2011, punisce l'omesso versamento delle ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale sospendendo il giudizio in corso.



Ordina che a cura della cancelleria l'ordinanza, letta in pubblica udienza alla presenza delle parti, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Verona, 25 luglio 2014

Il Giudice: DOTT. RAFFAELE FERRARO

Depositato in udienza il 25 luglio 2014

L'Assistente giudiziario: SOFIA SCARMAGNANI

14C00288

N. 197

Ordinanza del 24 aprile 2014 emessa dal Giudice di pace di Prato nel procedimento penale a carico di Fossi Carlo.

Processo penale - Incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo - Accertata irreversibilità - Sospensione obbligatoria del procedimento - Sospensione del corso della prescrizione - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura penale, art. 71; codice penale, art. 159, primo comma.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, e 111.

IL GIUDICE DI PACE

Esaminata la richiesta del Pubblico ministero volta a provocare la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, per veder riconosciuta l'illegittimità delle norme di cui agli articoli 71 e 159, comma 1 c.p., in combinato disposto, nella parte in cui, il suddetto combinato disposto, prevede che i processi penali siano sospesi e consequenzialmente la correlativa sospensione dei processi penali in trattazione anche nelle ipotesi in cui venga acclarata dal perito officioso lo status d'incapacità dell'imputato avente carattere irreversibile, sicché il medesimo imputato non è posto in condizione di partecipare coscientemente al processo in corso.

Ritenuto che ricorrano i presupposti previsti dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ed in particolare che la sollevata eccezione d'illegittimità costituzionale appaia non manifestamente infondata, in quanto: innanzi tutto, l'art. 24 Cost., comma 2 prevede che: «la difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento», laddove la norma costituzionale non pone alcuna distinzione tra processi civili, penali ed amministrativi e segnatamente, in relazione proprio ai processi penali, stante la pretesa punitiva nei confronti degli imputati e le gravi conseguenze che possono scaturire nei confronti dei medesimi ove sia pronunciata, dal giudice penale, una sentenza di condanna, ciò dovendosi leggere la norma costituzionale *de qua* alla luce della *ratio* che chiaramente ispirò il legislatore costituzionale, ossia che, al di là della difesa tecnica nei tre gradi di giudizio, l'imputato sia consapevole «di, tutto quanto accade» nel processo penale incardinato nei suoi confronti, al fine di potersi effettivamente difendere personalmente, il che implica anche, di necessità, che questi sia effettivamente in grado di operare scelte processuali, anche concordando la linea difensiva col proprio difensore, non esclusa la facoltà di sostituirlo in estrinsecazione, appunto, del diritto costituzionale di difesa a lui riconosciuto. Tale assunto non prescinde dalla tutela degli imputati che versino in uno status di temporanea incapacità, ciò alla luce della lettura dell'art. 71 c.p.p., laddove la norma in esame stabilisce, la sospensione del processo, laddove il giudice non debba pronunciare una sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere. Tuttavia, a parere dello scrivente giudicante, l'art. 71 c.p.p. detta un'effettiva tutela del diritto di cui all'art. 24 Cost. nei



confronti di quegli imputati i quali versino in condizioni d'incapacità temporanea, atteso che dalla pronuncia dell'ordinanza giudiziale di sospensione del processo penale discendono accertamenti medici delle condizioni di salute del presunto reo, di tal che il sospeso processo potrà riprendere il suo corso appena l'imputato sia guarito, ed il medesimo è legislativamente garantito dall'art. 159 c.p., laddove è prevista la sospensione della prescrizione.

In altri termini si ritiene di ragionare quando l'imputato sia ritenuto, dal perito, in condizioni d'incapacità irreversibili: in tali fattispecie, infatti, è ravvisabile una lesione del diritto costituzionale alla difesa: giacché, una sospensione del procedimento penale *sine die*, con correlativa sospensione della prescrizione, rende l'imputato, in realtà, a guisa di un «eterno giudicabile», con tutte le conseguenze del caso, ossia che qualora mai guarisse, a distanza magari di molto tempo, commisurabile chiaramente in anni, egli non potrebbe più difendersi in maniera pregnante, come la Carta costituzionale stessa impone in *re ipsa*.

Sotto altro profilo, le norme di cui si chiede pronuncia alla Corte costituzionale appaiono, altresì, contrastanti con l'art. 3 Cost.: invero quando la malattia dell'imputato appare accertata clinicamente come definitiva ed irreversibile, l'imputato «eterno giudicabile», versa in posizione giuridica diversa da quella di diversi imputati nei confronti dei quali il processo penale potrà «riprendere» in tempi ragionevoli, in ipotesi inverse di incapacità temporanea, poiché, in quest'ultime fattispecie gli «altri imputati non irreversibili» potranno, cessata la causa d'infermità, partecipare nuovamente al processo nella condizione di esplicitare e di far valere tutti i diritti garantistici riconosciuti dalla legge in loro favore, mentre gli «eterni giudicabili», posti «nel Limbo», potrebbero, viceversa, non potere più partecipare alla celebrazione del processo ed anche prendere, oltre alle tutele difensive, segnatamente il diritto di vedere riconosciuta la propria innocenza, ergo potrebbero facilmente ravvisare un procrastinamento fino al giorno della loro morte, senza aver potuto avvalersi delle *guarentigie de quibus*; dunque, sotto questo profilo, può ravvisarsi un contrasto con l'art. 3 Cost. (principio d'uguaglianza).

Si deve inoltre sottoporre al vaglio della Corte costituzionale come le norme evidenziate possono essere contrastanti con l'art. 111 Cost., in seguito alla novella ex legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, tramite l'inserimento dei principi (costituzionali anch'essi) del giusto processo: processi penali celebrati nei confronti d'imputati c.d., «eterni giudicabili» vanno ad incidere sul buon andamento della giustizia, anche relativamente alle spese afferenti la protrazione di periodiche perizie a tempo indeterminato ed indeterminabile, sia sui diritti dell'imputato di ottenere pronuncia in ragionevoli tempi, come componente del diritto ad un equo processo (art. 6, par. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle sue libertà fondamentali).

Ritenuto, inoltre, che la sollevata eccezione d'incostituzionalità abbia rilevanza per la decisione finale, non potendo tale decisione rimanere, in alcun modo, «avulsa» nel complesso del *thema decidendum*: invero l'imputazione riguarda i reati pp. e pp. dagli articoli 594 e 612 c.p., per fatti commessi negli anni 2001 e 2003; fatti per i quali, in applicazione delle norme che si chiede siano sottoposte a giudizio di legittimità costituzionale, non è ad oggi ancora stata pronunciata sentenza.

Nello specifico, dall'anno 2008 l'imputato è stato sottoposto a perizie medico-legali all'esito delle quali è emersa l'incapacità del medesimo causa patologie degenerative irreversibili, sostanzianti in disturbo depressivo maggiore con componente psicotica in deterioramento cognitivo da vasculopatia cerebrale cronica: tale diagnosi del perito d'ufficio non ha consentito all'imputato di partecipare al processo, che è stato sospeso con consequenziale sospensione, *ex lege*, della prescrizione.

Del resto tale patologia non consente all'imputato di interagire, per coltivare i propri diritti difensivi, tramite l'ausilio d'un interprete; occorrendo poi evidenziare che dalla prognosi espressa quanto alla durata e alla reversibilità della malattia mentale, in correlazione alle nozioni scientifiche attuali, la prognosi di cui si discute sembra non contestabile in alcun modo, considerato che da ben cinque anni le condizioni patologiche dell'imputato non hanno subito alcun miglioramento, con la conseguenza riflessa in questo giudizio di un'imprescrittibilità dei reati di cui al capo d'imputazione, con necessità di diritto, stanti le norme che si sottopongono all'attenzione del Giudice delle leggi, del perpetrarsi dell'imputazione di una persona la quale non è in grado di partecipare coscientemente al processo in essere nei suoi confronti e, soprattutto, può correre rischi di peggioramenti della riscontrata patologia a cagione del perdurare di questo processo penale (rilievi dott.ssa Giardinelli).



P.Q.M.

Letti l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1.

Dichiara non manifestamente infondata l'eccezione d'incostituzionalità delle norme in questione e per l'effetto.

Dispone la trasmissione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale con sospensione del giudizio in corso.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Prato, 24 aprile 2014

Il Giudice di pace: TROILI

14C00289

N. 198

Ordinanza del 17 febbraio 2014 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Consiglio nazionale geometri e geometri laureati e Savoldi Fausto contro Ministero dell'economia e delle finanze ed altri.

Professioni - Svolgimento di attività in materia di atti catastali ed in materia estimativa nel settore immobiliare - Estensione dell'abilitazione (prima riservata alle categorie dei geometri, dei geometri laureati e dei periti agrari) ai soggetti iscritti nell'albo professionale degli agrotecnici - Violazione del principio di uguaglianza per ingiustificato eguale trattamento degli agrotecnici rispetto alla categoria dei geometri fornita di più adeguata preparazione in materia catastale - Violazione dei limiti costituzionali alla decretazione d'urgenza per l'assenza dei presupposti di straordinarietà ed urgenza - Violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, art. 26, comma 7-ter.
- Costituzione, artt. 3, 77, comma secondo, e 97, comma secondo.

IL CONSIGLIO DI STATO

In sede giurisdizionale (Sezione quarta) ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2008 del 2013, proposto da: Consiglio nazionale geometri e geometri laureati, Fausto Savoldi, rappresentati e difesi dall'avv. Alessandro Pace, con domicilio eletto presso Alessandro Pace in Roma, piazza delle Muse n. 8, contro

Ministero dell'economia e delle finanze, Agenzia del territorio e Agenzia delle entrate, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici, *ope legis*, domiciliario in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nei confronti di Collegio nazionale degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati, rappresentato e difeso dagli avv. Marco Prosperetti, Domenico Tomassetti, con domicilio eletto presso Marco Prosperetti in Roma, via Pierluigi Da Palestrina n. 19; Collegio nazionale dei periti agrari e dei periti agrari laureati; per la riforma della sentenza del T.A.R. Lazio - Roma: sezione II n. 07395/2012, resa tra le parti, concernente garanzie ipotecarie per la rateazione di somme dovute a seguito di controlli automatici e di controlli formali - perizie giurate rese da agrotecnici, che ha dichiarato inammissibili i ricorsi per l'annullamento:

della risoluzione del 3 aprile 2008, n. 10/DF (prot. n. 2888) del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, Direzione legislativa tributaria avente ad oggetto «Art. 1, comma 144, legge 24 dicembre, n. 244 (legge finanziaria per il 2008). Garanzie ipotecarie per la rateazione di somme dovute a seguito di controlli automatici e di controlli formali»;

della circolare dell'Agenzia del territorio, Direzione Agenzia, del 14 aprile 2008, n. 3 (prot. n. 28606) avente ad oggetto: «Atti di aggiornamento geometrico e redazione e sottoscrizione ad opera degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati»;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;



Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'economia e delle finanze e di Agenzia del territorio e di Ministero della giustizia e di Collegio nazionale degli agratecnici e degli agratecnici laureati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2013 il cons. Nicola Russo e uditi per le parti gli avvocati Alessandro Pace, l'avvocato dello Stato Giulio Bacosi e Domenico Tomassetti;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue: con sentenza n. 7395 del 2012 il T.A.R. Lazio dichiarava inammissibili i ricorsi, proposti dagli attuali appellanti, per carenza dell'interesse ad impugnare:

la risoluzione del 3 aprile 2008, n. 10/DF (prot. n. 2888) del Ministero dell'economia e delle finanze in base alla quale, la categoria dei soggetti iscritti all'albo degli agratecnici, sarebbe tra quelle legittimate (al pari delle categorie dei geometri e dei geometri laureati e dei periti agrari) allo svolgimento delle attività in materia di atti catastali ai sensi dell'art. 145, comma 96, legge 23 dicembre 2000, n. 388, e dell'art. 26, comma 7-ter, decreto-legge n. 248 del 2007, nonché al compimento delle attività in materia estimativa nel settore immobiliare;

la circolare dell'Agenzia del territorio 14 aprile 2008, n. 3 (prot. n. 28606) con la quale si è ritenuto, con interpretazione autentica, che l'art. 26, comma 7-ter del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, avesse abilitato anche i soggetti iscritti nell'albo professionale degli agratecnici a redigere e sottoscrivere atti catastali di cui all'art. 81, n. 679/1969 ed agli articoli 5 e 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 650/1972.

In tale sede, il giudice di primo grado, dichiarata l'inammissibilità dei ricorsi, ha ritenuto di non analizzare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 7-ter, decreto-legge n. 248 del 2007, convertito con modificazioni nella legge n. 31 del 2008, prospettata dai ricorrenti per l'asserita violazione degli articoli 77, 3, 35, 97 Cost., in quanto difetterebbe il requisito, richiesto per la rimessione, della rilevanza della questione ai fini della definizione del giudizio *a quo*.

La questione di legittimità costituzionale, sollecitata nuovamente dal Collegio nazionale geometri e geometri laureati e riproposta nel presente grado di appello, risulta, invece, a parere di questo Consiglio di Stato, rilevante e non manifestamente infondata, secondo quanto di seguito esposto.

In via preliminare, rispetto alla prospettazione della questione rimessa all'esame della Consulta, occorre dichiarare, rigettando l'eccezione proposta con l'appello incidentale, la giurisdizione del giudice amministrativo con riferimento all'impugnazione della risoluzione e della circolare sopra menzionate, qualificate dai primi giudici come meramente interpretative.

A fronte dell'orientamento prevalente (*ex plurimis* Cass. civ., Sez. un. n. 23031/2007) che ritiene non impugnabile la circolare interpretativa, in quanto avente natura di «parere della P.A.», né innanzi al giudice amministrativo, né innanzi al giudice ordinario, «non essendo atto di esercizio di potestà amministrativa» e sussistendo, pertanto, in ordine ad essa, «un difetto assoluto di giurisdizione», va segnalato un altro indirizzo di questo Consiglio che appare preferibile e che evidenzia come la circolare, pur qualificandosi come mero atto interno alla P.A., può realizzare, in riferimento ai suoi atti applicativi, profili di eccesso di potere deducibili con ricorso dinanzi al giudice amministrativo (*cf.* Cons. St., Sez. VI, n. 177 del 2011).

La rilevanza della questione di costituzionalità rispetto al giudizio *a quo*, attiene in primo luogo, all'identificazione della risoluzione n. 10/DF e della circolare n. 3 dell'Agenzia delle entrate in termini non di atti meramente interpretativi della legge n. 31/2008, bensì di atti a contenuto regolamentare, in quanto, con capacità innovativa rispetto al quadro normativo preesistente, attribuiscono, di fatto, alla categoria degli agratecnici, competenze in materia di redazione di atti di aggiornamento catastale, a discapito e con pregiudizio delle categorie dei geometri, dei geometri laureati e dei periti agrari, di cui appaiono giustificate le doglianze prospettate in questa sede. L'interesse a ricorrere, infatti, da parte delle categorie dei geometri e dei periti agrari, s'identifica nel pregiudizio subito dallo svolgimento dell'illegittimo esercizio, da parte dei periti agrari, di attività concorrenziali che si estrinsecano nello svolgimento di attività professionali, quelle di aggiornamento catastale, per legge riservate alle sopra menzionate categorie, e che fondano la loro legittimazione in un'arbitraria estensione avvenuta ad opera della legge n. 31 del 2008 (in particolare l'art. 26-ter), per come interpretata dalla risoluzione n. 10/DF e dalla circolare n. 3.

Tali atti recano un'indubbia portata costitutiva di situazioni giuridiche in capo agli agratecnici, ponendosi nei confronti del citato art. 26, comma 7-ter, legge n. 31/2008 come atti applicativi in quanto, oltre ad estendere, alle citate categorie, le competenze in materia catastale, consentono l'utilizzabilità del sistema informatico, includendo, così, di fatto, gli agratecnici, tra gli operatori abilitati.



Gli atti in esame, infatti, risultano in primo luogo contrastanti con la pronuncia della Corte costituzionale n. 441/2000 che, con riferimento alla medesima questione, aveva ritenuto di attribuire all'esclusiva discrezionalità del legislatore, sulla scorta del principio di professionalità, il compito di individuare le competenze di ciascuna categoria professionale, garantendo un adeguato livello di preparazione e di conoscenza delle materie inerenti alle attività stesse.

In particolare, nel caso in esame, la Consulta rilevava che «la preparazione dell'agrotecnico è rivolta, prevalentemente, agli aspetti economici e gestionali dell'azienda agraria, laddove le cognizioni in materia di catasto appaiono circoscritte ad un livello descrittivo, si da risultare soltanto un completamento della formazione primaria ed essenziale», escludendo, così, l'attribuzione, agli agrotecnici, dei compiti inerenti alla formazione e redazione di tipi: di frazionamento e mappati, ai quali fanno riferimento l'art. 8, legge n. 679/1969, nonché gli articoli 5 e 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 650/1972.

Inoltre, gli atti in esame contrastano anche con gli accordi assunti tra Senato e Governo in sede di conversione del decreto-legge n. 248/2007 (convertito con la sopramenzionata legge n. 31/2008) e in base ai quali, a parere del Senato, l'art. 26-ter estenderebbe, con dubbia legittimità, la competenza degli agrotecnici alla redazione degli atti catastali, attualmente non prevista da alcuna norma vigente e oggetto di numerose pronunce (Corte costituzionale n. 441/2000; Cons. Stato, Sezione quarta, n. 2204/2288 del 2007) dalle quali emerge, in modo certo, che gli agrotecnici posseggono un livello di preparazione e di conoscenza delle materie che non sarebbe adeguato per le ulteriori attività professionali in oggetto, riservate, invece, alla diversa cognizione tecnica dei geometri.

Gli atti parlamentari, infatti, per il loro valore politico vincolante, delimitano gli indirizzi e l'attività del Governo ed in ogni caso esprimono la volontà del legislatore, in questo caso evidente nell'escludere l'estensione delle competenze agli agrotecnici e nell'imporre al Governo, con l'accettazione dell'ordine del giorno, la non applicazione dell'illegittimo art. 26, comma 7-ter, con invito ad una sua esplicita abrogazione.

La sollecitazione del sindacato di costituzionalità dell'intero apparato normativo in esame, risulterebbe, pertanto, l'unico spiraglio di tutela delle categorie pregiudicate.

Inoltre, per quanto più specificatamente attiene alla non manifesta infondatezza della questione, viene in evidenza, in primo luogo, il contrasto del citato art. 26, comma 7-ter, con i requisiti di straordinarietà e necessità previsti dall'art. 77 Cost. per l'eliminazione del decreto-legge.

In particolare, l'art. 26, comma 7-ter, difetterebbe del requisito della straordinarietà e dell'urgenza che pervade l'intervento normativo c.d. mille proroghe, ampliando le competenze degli agrotecnici, senza, inoltre, prevedere quell'intervento di sistemazione normativa auspicato dalla pronuncia della Corte costituzionale.

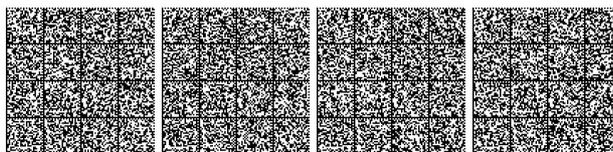
L'urgente necessità può riguardare più disposizioni, accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse allo scopo di rimediare a circostanze analoghe venutesi a determinare. L'inserimento, pertanto, di norme diverse rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge, spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione d'urgenza, fatta dal Governo ed il provvedimento emesso che, seppur successivamente sottoposto al controllo formale del Parlamento, deve comunque presentarsi come un intervento normativo coerente e armonico, anche se articolato e differenziato al suo interno.

La disposizione in esame esula del tutto dalla finalità perseguita dal decreto-legge, non trovando affatto una sua collocazione coerente con la *ratio* dell'intervento straordinario e urgente.

Inoltre, l'art. 26 comma 7-ter del decreto-legge n. 248 del 2007 contrasta con l'art. 3 Cost. nella parte in cui, in maniera del tutto arbitraria, incide sulla leale concorrenza in danno della categoria dei geometri, ad onta della comprovata e più adeguata preparazione dei geometri nella materia catastale.

L'ingiustificata estensione delle competenze degli agrotecnici incide poi anche sul buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost., che risulta pregiudicato dallo svolgimento di attività ad opera di soggetti non dotati di un'adeguata capacità professionale.

In conclusione, sussistono i presupposti di rilevanza e di non manifesta infondatezza che impongono al Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 7-ter del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, aggiunto dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31, per contrasto con gli articoli 3, 77, comma secondo e 97, comma secondo, della Costituzione.



P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione quarta), visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 7-ter del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, aggiunto dalla legge di conversione 28 febbraio 2008, n. 31, per contrasto con gli articoli 3, 77, comma secondo e 97, comma secondo, della Costituzione, nella parte in cui prevede che «il comma 96 dell'art. 145 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, si interpreta nel senso che gli atti ivi indicati possono essere redatti e sottoscritti anche dai soggetti in possesso del titolo di cui alla legge 6 giugno 1986, n. 251, e successive modificazioni», sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 9 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Giorgio Giaccardi, Presidente;

Nicola Russo, consigliere, estensore;

Raffaele Greco, consigliere;

Francesca Quadri, consigliere;

Oberdan Forlenza, consigliere.

L'estensore: RUSSO

Il Presidente: GIACCARDI

14C00290

N. 199

Ordinanza del 9 luglio 2014 emessa dal Consiglio di Stato di ricorso proposto da Gestore dei servizi energetici - Gse Spa contro Giovannetti Tiziano in proprio e n.q. di amministratore unico della società "Pollenza Sole Srl" ed altri

Energia - Attuazione della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che quando sia accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivi, il GSE rigetta la richiesta e dispone l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione - Previsione che il GSE dispone la esclusione dalla concessione degli incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza per un periodo di dieci anni dei soggetti che avevano presentato la richiesta di incentivi - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative - Eccesso di delega - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU e dal diritto comunitario.

- Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 43.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 76 e 117, primo comma; legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 2, comma 1, lett. c); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6332 del 2013, proposto da:

Gestore dei Servizi Energetici - Gse s.p.a., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Fiorentini e Luciano Mariani, con domicilio eletto presso l'avvocato Stefano Fiorentini in Roma, via Nizza, 45;



Contro Giovannetti Tiziano, in proprio e quale amministratore unico della società "Pollenza Sole Srl", rappresentato e difeso dagli avvocati Orestino Antongitolami, Andrea Del Vecchio, Luca Forte e Andrea Marchiori, con domicilio eletto presso l'avvocato Andrea Del Vecchio in Roma, viale Giulio Cesare, 71;

Nei confronti di Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in persona dei rispettivi rappresentanti legali, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, 12; sul ricorso numero di registro generale 6333 del 2013, proposto da: Gestore dei Servizi Energetici - Gse Spa, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Fiorentini e Luciano Mariani, con domicilio eletto presso l'avvocato Stefano Fiorentini in Roma, via Nizza, 45;

Contro:

Pollenza Sole srl, in persona del legale rappresentante; rappresentata e difesa dagli avvocati Orestino Antongiolami, Luca Forte, Andrea Del Vecchio e Andrea Marchiori, con domicilio eletto presso l'avvocato Andrea Del Vecchio in Roma, viale Giulio Cesare, 71;

Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in persona dei rispettivi rappresentanti legali, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Sul ricorso numero di registro generale 6381 del 2013, proposto da: Gse - Gestore dei Servizi Energetici s.p.a., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Crisci e Andrea Panzarola, con domicilio eletto presso il signor Sergio Fidanzia in Roma, viale Bruno Buozzi, 109;

Contro Apulia Renewable Energy a r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandra Sandulli e Emilio Paolo Sandulli, con domicilio eletto presso l'avvocato Alessandra Sandulli in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 349;

Nei confronti di Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Conferenza unificata Stato-città ed autonomie locali, in persona dei legali rappresentanti, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Sul ricorso numero di registro generale 6382 del 2013, proposto da: Gse - Gestore dei Servizi Energetici - s.p.a., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Panzarola e Stefano Crisci, con domicilio eletto presso il signor Sergio Fidanzia in Roma, viale Bruno Buozzi, 109;

Contro Apulia Renewable Energy a r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandra Sandulli e Emilio Paolo Sandulli, con domicilio eletto presso l'avvocato Alessandra Sandulli in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 349;

Nei confronti di Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Conferenza Unificata Stato - città ed autonomie locali, in persona dei rispettivi rappresentanti legali, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, 12; sul ricorso numero di registro generale 6386 del 2013, proposto da: Gse - Gestore dei Servizi Energetici S.p.a., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Panzarola e Stefano Crisci, con domicilio eletto presso il signor Sergio Fidanzia in Roma, viale Bruno Buozzi, 109;

Contro Apulia Renewable Energy a r.l., in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandra Sandulli e Emilio Paolo Sandulli, con domicilio eletto presso l'avvocato Alessandra Sandulli in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 349;

Nei confronti di Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Conferenza Unificata Stato-città ed Autonomie locali, in persona dei rispettivi rappresentanti legali, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, 12; sul ricorso numero di registro generale 6387 del 2013, proposto da Gse - Gestore dei Servizi Energetici s.p.a., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Crisci e Andrea Panzarola, con domicilio eletto presso il signor Sergio Fidanzia in Roma, viale Bruno Buozzi, 109;

Contro Società Mt 2007 II Srl, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Emilio Paolo Sandulli e Maria Alessandra Sandulli, con domicilio eletto presso l'avvocato Maria Alessandra Sandulli in Roma, corso Vittorio Emanuele 349;



Per la riforma

quanto al ricorso n. 6332 del 2013: della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Ter n. 3259/2013, resa tra le parti, concernente esclusione dalla concessione di incentivi per l'installazione di impianto fotovoltaico;

quanto al ricorso n. 6333 del 2013: della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Ter n. 2710/2013, resa tra le parti, concernente esclusione dalla concessione di incentivi per l'installazione di impianto fotovoltaico;

quanto al ricorso n. 6381 del 2013: della sentenza del T.a.r. Lazio Roma: Sezione III Ter n. 3783/2013, resa tra le parti, concernente esclusione dalla concessione di incentivi per l'installazione di impianto fotovoltaico;

quanto al ricorso n. 6382 del 2013: della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Ter n. 3780/2013, resa tra le parti, concernente esclusione dalla concessione di incentivi per l'installazione di impianto fotovoltaico;

quanto al ricorso n. 6386 del 2013: della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Ter n. 3781/2013, resa tra le parti, concernente esclusione dalla concessione di incentivi per l'installazione di impianto fotovoltaico;

quanto al ricorso n. 6387 del 2013: della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Ter n. 3782/2013, resa tra le parti, concernente esclusione dalla concessione di incentivi per l'installazione di impianto fotovoltaico;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Giovannetti Tiziano, in proprio e quale amministratore unico della Società "Pollenza Sole Srl", del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di Pollenza Sole s.r.l., di Apulia Renewable Energy a r.l., della società Mt 2007 II Srl della Conferenza Unificata Stato-città ed autonomie locali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 8 aprile 2014, il consigliere di Stato Giulio Castriota Scanderbeg e uditi per le parti gli avvocati Mariani, Forte, Antogiolami, Sandulli, Crisci e l'avvocato dello Stato Barbara Tidore;

1. — Le questioni poste all'esame della Sezione attengono a vicende relative a procedimenti di concessione di incentivi economici nel settore degli impianti di produzione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili.

Si procederà ad illustrare, nei termini essenziali, le singole fattispecie che sono state oggetto di sei autonomi ricorsi di primo grado cui sono seguiti i presenti ricorsi in appello.

2. — Le società Pollenza Sole s.r.l., Apulia Renewable Energy a r.l. e MT 2007 II s.r.l., proprietarie di impianti foto-voltaici, sono state destinatarie, di provvedimenti (in atti meglio indicati) con i quali il Gestore dei servizi energetici (d'ora innanzi solo *GSE*), a seguito di attività di controllo, mediante sopralluogo presso i predetti impianti, ha rilevato che gli stessi non erano stati completati entro il 31 dicembre 2010 e ha disposto la decadenza dal diritto a percepire le tariffe incentivanti.

Le società hanno impugnato con autonomi ricorsi, innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, i predetti provvedimenti, nella parte in cui non specificavano che l'effetto di decadenza si riferisse esclusivamente alla tariffa prevista per l'anno 2010 dal decreto ministeriale 19 febbraio 2007.

Il GSE, nel corso del giudizio, ha comunicato alle predette società, ai sensi dell'art. 43 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), l'esclusione delle stesse dagli incentivi per la durata di dieci anni a decorrere dalla data di accertamento, in relazione a ciascuna di esse, del mancato completamento dei lavori di realizzazione dell'impianto fotovoltaico nonché l'esclusione, con riguardo a detti impianti, di qualunque forma di incentivazione.

Tali provvedimenti sono stati impugnati con ricorsi per motivi aggiunti.

2.1. — Tutte le ricorrenti, sopra indicate, pur non contestando l'accertata mancata conclusione dei lavori entro il 31 dicembre 2010, hanno dedotto l'illegittimità della sanzione interdittiva decennale in ragione della violazione: degli articoli 1, 3 e 7 della legge n. 241 del 1990; dell'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011; del principio di legalità e di tassatività delle sanzioni, anche in riferimento agli articoli 3, 11, 23, 25, 41, 97, 117, comma 1, Cost.; dell'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - CEDU; degli artt. 16 e 49 della Carta di Nizza; dell'art. 6 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; nonché eccesso di potere sotto diversi aspetti. In via subordinata, nel caso in cui si dovesse ritenere che l'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011 sarebbe sufficiente a legittimare l'adozione del provvedimento sanzionatorio, è stato eccepito il contrasto della predetta normativa con il diritto europeo, nonché con gli articoli 3, 10, 23, 25, 41, 42, 97 e 117, primo comma, della Costituzione.



2.2. — Il Tribunale amministrativo, con sentenze n. 3259, n. 2710, n. 3783, n. 3780, n. 3781 e n. 3782 tutte del 2013, ha ritenuto non fondati i ricorsi di primo grado, in quanto i provvedimenti impugnati non prevedevano anche la sanzione interdittiva decennale senza che fosse necessario alcun aggiuntivo onere motivazionale.

Con le stesse sentenze, il Tar ha accolto i ricorsi nella parte in cui contestavano l'irrogazione della sanzione interdittiva decennale.

In particolare, si è affermato che la procedura di concessione dei benefici è composta di due fasi autonome: la prima relativa alla comunicazione di fine lavori entro il 30 dicembre 2010 (antecedente all'entrata in vigore dell'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011); la seconda relativa alla richiesta di incentivi che deve essere effettuata nel termine di sessanta giorni dall'entrata in esercizio dell'impianto che, a sua volta, deve avvenire entro il 30 giugno 2011 (successiva all'entrata in vigore dell'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011). Questa ricostruzione, si afferma nelle sentenze, è imposta dall'esigenza di fornire una interpretazione della norma, costituzionalmente orientata, che impedisca di attribuirle una valenza retroattiva.

Nella fattispecie in esame, sottolinea il primo giudice, essendo mancata la seconda fase, non si sarebbe perfezionato il fatto illecito, con la conseguenza che l'amministrazione non avrebbe potuto irrogare la predetta sanzione interdittiva.

2.3. — Il GSE ha proposto appello avverso le predette sentenze, rilevando che il potere esercitato è finalizzato a sanzionare la non veritiera comunicazione relativa alla fine dei lavori che contiene anche la richiesta di incentivi. Ne consegue che l'interdizione decennale è stata legittimamente disposta.

Si sono costituite nei predetti giudizi le società, chiedendo che venga: *i*) dichiarato infondato l'appello; *ii*) in via subordinata, disapplicato l'art. 43 per contrasto con il diritto europeo; *iii*) in via ulteriormente subordinata, sollevata questione di legittimità costituzionale per contrasto del predetto articolo con gli articoli 3, 10, 23, 25, 41, 42, 97 e 117, primo comma, Cost.

3. — Le cause in esame, stante la loro connessione oggettiva, possono essere riunite per essere decise con un'unica pronuncia.

4. — In via preliminare è necessario ricostruire il quadro normativo rilevante.

L'art. 7 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) ha demandato al Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con la Conferenza unificata, di adottare decreti volti a definire, tra l'altro, i criteri per l'incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica dalla fonte solare. In particolare, devono essere stabilite le modalità per la determinazione dell'entità dell'incentivazione, costituita da una specifica tariffa, di importo decrescente e di durata tale da garantire una equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio.

In attuazione di quanto disposto dalla riportata disposizione sono stati adottati i decreti ministeriali 28 luglio 2006, 19 febbraio 2007, 6 agosto 2010 e 5 maggio 2011 (che hanno introdotto, rispettivamente, i cosiddetti primo, secondo, terzo e quarto conto energia).

In particolare, gli articoli 5 e 6 del decreto ministeriale 19 febbraio 2007 hanno previsto che i soggetti che hanno realizzato impianti fotovoltaici, entrati in esercizio entro il 31 dicembre 2008, hanno diritto a una tariffa incentivante avente un valore parametrato alla potenza nominale e alla tipologia dell'impianto. Detti soggetti, a questo fine, devono inoltrare al «gestore di rete» il progetto preliminare dell'impianto, chiedere la connessione alla rete ed «entro sessanta giorni dalla data di entrata in esercizio dell'impianto» fare pervenire «al soggetto attuatore» la «richiesta di concessione della pertinente tariffa incentivante». L'art. 11 dello stesso decreto prevede che l'eventuale falsa dichiarazione comporta la decadenza dal diritto alla tariffa «sull'intera produzione e per l'intero periodo di diritto alla stessa tariffa».

L'art. 2-sexies del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3 (Misure urgenti per garantire la sicurezza di approvvigionamento di energia elettrica nelle isole maggiori), inserito dalla legge di conversione 22 marzo 2010, n. 41, in vigore dal 19 agosto 2010, modificando parzialmente le modalità procedurali, ha disposto, al primo comma, che le tariffe incentivanti di cui al decreto ministeriale 19 febbraio 2007 «sono riconosciute a tutti i soggetti che, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 5 del medesimo decreto ministeriale, abbiano concluso, entro il 31 dicembre 2010, l'installazione dell'impianto fotovoltaico, abbiano comunicato all'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione, al gestore di rete e al Gestore dei servizi elettrici-GSE s.p.a., entro la medesima data, la fine lavori ed entrino in esercizio entro il 30 giugno 2011» (tale comma è stato così sostituito dall'art. 1-septies, comma 1, del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 agosto 2010, n. 129, che ha sostituito l'originario comma 1 con gli attuali commi 1 e 1-bis).



Il comma 1-*bis* dello stesso articolo, aggiunto dal citato art. 1-*septies*, comma 1, del d.l. n. 105 del 2010, ha stabilito che «la comunicazione di cui al comma 1 è accompagnata da asseverazione, redatta da tecnico abilitato, di effettiva conclusione dei lavori di cui al comma 1 e di esecuzione degli stessi nel rispetto delle pertinenti normative. Il gestore di rete e il GSE s.p.a., ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, possono effettuare controlli a campione per la verifica delle comunicazioni di cui al presente comma, ferma restando la medesima facoltà per le amministrazioni competenti al rilascio dell'autorizzazione».

Il GSE, al fine di chiarire le modalità di presentazione delle domande, ha dettato le linee guida relative alla «procedura operativa per la gestione delle comunicazioni al GSE di fine lavori degli impianti fotovoltaici».

In particolare, le linee guida distinguono due fasi.

Nella prima fase, relativa all'«inserimento richiesta incentivi al GSE», il soggetto responsabile deve allegare, tra l'altro: *i*) «la richiesta di accesso ai benefici previsti dalla legge n. 129 del 13 agosto 2010» (*recte*: art. 1-*septies*, comma 1, del decreto-legge n. 105 del 2010, che ha modificato l'art. 2-*sexies* del decreto-legge n. 3 del 2010); *ii*) «l'asseverazione, redatta e sottoscritta in originale da un tecnico abilitato, di effettiva conclusione dei lavori»; *iii*) «la copia della richiesta di connessione elettrica al gestore di rete territorialmente competente».

Nella seconda fase, relativa al «completamento richiesta di incentivi al GSE», il «soggetto responsabile potrà inviare, nel rispetto della tempistica dei sessanta giorni dalla data di entrata in esercizio, la richiesta di incentivo secondo regole del decreto ministeriale 19 febbraio 2007».

La legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, - Legge comunitaria 2009) ha: *i*) con gli artt. 2 e 3 delegato Governo ad introdurre una disciplina sanzionatoria «di violazione di disposizioni comunitarie»; *ii*) con l'art. 17 stabilito principi e criteri direttivi per l'attuazione, tra l'altro, della direttiva 2009/28/CE.

Il d.lgs. n. 28 del 2011 ha attuato la predetta delega, definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti».

Il Titolo V del predetto decreto ha previsto, tra l'altro, agli articoli 23 e seguenti, i nuovi «Regimi di sostegno», per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. In particolare, l'art. 24 ha disposto che la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili entrate in esercizio dopo il 31 dicembre 2012 è incentivata sulla base di nuovi criteri specificamente previsti.

Il Titolo V, Capo II, dello stesso decreto ha previsto il sistema di «Controlli e sanzioni», stabilendo, all'art. 42, comma 1, che:

l'erogazione di incentivi nel settore elettrico e termico, di competenza del GSE, è subordinata alla verifica dei dati forniti dai soggetti responsabili che presentano istanza;

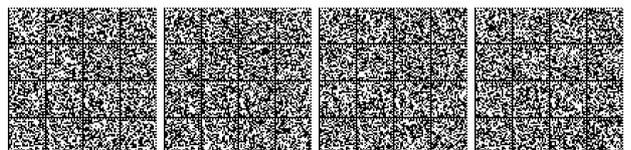
la verifica, che può essere affidata anche agli enti controllati dal GSE, è effettuata attraverso il controllo della documentazione trasmessa, nonché con controlli a campione sugli impianti;

i controlli sugli impianti, per i quali i soggetti preposti dal GSE rivestono la qualifica di pubblico ufficiale, sono svolti anche senza preavviso ed hanno ad oggetto la documentazione relativa all'impianto, la sua configurazione impiantistica e le modalità di connessione alla rete elettrica.

L'art. 42, comma 2, ha disposto che, «restano ferme le competenze in tema di controlli e verifiche spettanti alle amministrazioni statali, regionali, agli enti locali nonché ai gestori di rete».

L'art. 42, comma 3, ha previsto che, «nel caso in cui le violazioni riscontrate nell'ambito dei controlli di cui ai commi 1 e 2 siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, il GSE dispone il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi, nonché il recupero delle somme già erogate, e trasmette all'Autorità l'esito degli accertamenti effettuati per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 2, comma 20, lettera c), della legge 14 novembre 1995, n. 481».

Sul punto, deve aggiungersi che l'art. 23, comma 3, ha previsto, pur nell'ambito del diverso Titolo V, che non hanno diritto «a percepire gli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, da qualsiasi fonte normativa previsti, i soggetti per i quali le autorità e gli enti competenti abbiano accertato che, in relazione alla richiesta di qualifica degli impianti o di erogazione degli incentivi, hanno fornito dati o documenti non veritieri, ovvero hanno reso dichiarazioni false o mendaci». La stessa norma ha aggiunto che, «ferma restando il recupero delle somme indebitamente percepite, la condizione ostativa alla percezione degli incentivi ha durata di dieci anni dalla data dell'accertamento e si applica alla persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta», nonché ai soggetti, specificamente indicati, che rivestono ruoli di responsabilità nell'ambito della società.



L'art. 43 dello stesso decreto, che rileva in questa sede, ha stabilito, con norma applicabile al vecchio regime, che: «Fatte salve le norme penali, qualora sia stato accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivazione ai sensi del comma 1 dell'art. 2-sexies del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3 (...), il GSE rigetta l'istanza di incentivo e dispone contestualmente l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione». La medesima norma ha previsto che, «con lo stesso provvedimento, il GSE dispone l'esclusione dalla concessione di incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza, per un periodo di dieci anni dalla data dell'accertamento, della persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta», nonché dei soggetti responsabili specificamente indicati. Il secondo comma ha disposto che «fatte salve più gravi ipotesi di reato, il proprietario dell'impianto di produzione e il soggetto responsabile dell'impianto che con dolo impiegano pannelli fotovoltaici le cui matricole sono alterate o contraffatte sono puniti con la reclusione da due a tre anni e con l'esclusione da qualsiasi incentivazione, sovvenzione o agevolazione pubblica per le fonti rinnovabili».

5. — Chiarito ciò, ai fini della risoluzione della controversia in esame, è pregiudiziale sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011.

6. — Il giudizio di rilevanza impone di interpretare la suddetta disposizione anche al fine di valutare la possibilità di fornirne una interpretazione di essa costituzionalmente orientata (da ultimo, Corte cost. n. 21 e n. 10 del 2013).

Il Tribunale amministrativo regionale, con le sentenze oggetto di impugnazione, ha ritenuto che tale disposizione debba essere intesa nel senso che la stessa contempra un fatto illecito che si perfeziona all'esito del completamento di due fasi temporalmente separate: la prima, costituita dalla comunicazione di fine lavori, deve concludersi entro il 31 dicembre 2010; la seconda fase, successiva all'entrata in esercizio che deve avvenire entro il 30 giugno 2011, costituita dalla richiesta di incentivi da presentare al GSE entro il successivo termine di sessanta giorni. Si sarebbe, pertanto, in presenza di un fatto illecito a formazione progressiva.

Questa Sezione ritiene, invece, che il fatto illecito si perfeziona in un unico contesto temporale nel momento in cui l'impresa presenta la comunicazione di fine lavori (incompleta o falsa) unitamente alla richiesta di incentivi.

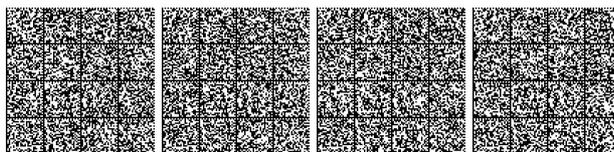
Tale esito interpretativo è l'unico possibile per le seguenti ragioni.

In primo luogo, dall'esame complessivo della normativa rilevante e, in particolare, dalle linee guida predisposte dal GSE, risulta che sussistono due richieste di incentivi: la prima da presentare unitamente alla comunicazione di fine lavori; la seconda da presentare successivamente all'entrata in esercizio dell'impianto.

L'art. 43, codificando tale prassi operativa, prevede che debbano essere presenti, per il perfezionamento del fatto illecito, i requisiti costituiti dalla comunicazione di fine lavori e dalla richiesta di incentivi. Tale richiesta, genericamente indicata, è, anche in ragione di quanto si dirà oltre, quella che deve essere presentata, entro il 31 dicembre 2010, unitamente alla comunicazione fine lavori. Nelle fattispecie oggetto del presente giudizio risulta dagli atti che le società appellanti hanno depositato nel procedimento, unitamente all'attestazione di fine lavori, anche la suddetta richiesta nel termine sopra indicato.

In secondo luogo, il significato assegnato alla disposizione è l'unico coerente con il potere di controllo dell'amministrazione. Il legislatore, infatti, ha previsto che tale potere è esercitabile alla scadenza del predetto termine del 31 dicembre 2010. Se il perfezionamento del fatto illecito fosse ricollegabile alla richiesta di incentivi successiva all'entrata in esercizio dell'impianto sarebbe stato questo il momento che avrebbe consentito l'esercizio della funzione di verifica da parte del GSE. La stretta correlazione tra fatto illecito, potere di controllo e potere interdittivo induce, pertanto, a ritenere che il comportamento che giustifica l'applicazione della misura in esame sia posto in essere entro il suddetto termine del 31 dicembre 2010. Si tenga conto, inoltre, che l'esito negativo dei controlli per l'impresa determina di fatto un arresto del procedimento con conseguente normale mancata presentazione della seconda richiesta. Ne consegue che l'interpretazione seguita dal Tar condurrebbe di fatto ad una sostanziale inapplicabilità della norma.

Infine, il sistema a regime, contemplato dal riportato art. 23 del d.lgs. n. 28 del 2011, prevede, quale unico presupposto per l'applicazione della suddetta misura, l'aver fornito ai soggetti competenti dati o documenti non veritieri, ovvero avere reso dichiarazioni false. Non sarebbe, pertanto, conforme al canone della ragionevolezza diversificare i requisiti a seconda che il rimedio trovi applicazione a fattispecie soggette alla pregressa o alla nuova forma di regolazione. L'interpretazione fornita, che conduce, per le ragioni indicate nel successivo punto, a ritenere la norma contraria a Costituzione, non è superabile attraverso la ricerca di un diverso significato conforme a Costituzione. La scissione temporale del comportamento sanzionato porta, infatti, ad esiti anch'essi contrari a Costituzione. Se, infatti, si ritiene che il completamento della fattispecie illecita si realizza nel momento della presentazione della seconda richiesta di incentivi successiva all'entrata in esercizio dell'impianto si verrebbe a determinare una irragionevole discriminazione,



consentita dalla norma, tra operatori economici a seconda che la funzione di controllo sia esercitata prima o dopo la scadenza del predetto termine. Solo nel primo caso, infatti, l'impresa sarebbe indotta a non presentare l'istanza proprio allo scopo di non subire il divieto decennale di percezione degli incentivi.

Alla luce di quanto sin qui esposto, l'amministrazione, contrariamente da quanto affermato dal Tar, ha fatto una corretta applicazione alla fattispecie concreta di quanto stabilito dall'art. 43, inibendo, sostanzialmente, per un periodo decennale, l'attività ai soggetti che avevano presentato una incompleta o falsa comunicazione di fine lavori con contestuale richiesta di incentivi.

L'appello dovrebbe, pertanto, trovare accoglimento qualora non venga dichiarata costituzionalmente illegittima la predetta disposizione.

In definitiva, il Collegio ritiene che non sia possibile dare alla norma in esame una interpretazione costituzionale e che l'unica interpretazione possibile, rendendo tale norma applicabile alle fattispecie oggetto del presente giudizio, assegna rilevanza, ai fini della risoluzione della presente controversia, alla questione di costituzionalità.

7. — Il giudizio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale risulta dal ritenuto contrasto dell'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011 con gli articoli 3, 25, secondo comma, 76 e 117, primo comma, della Costituzione.

7.1. — In via preliminare, deve accertarsi se il rimedio in esame possa essere inquadrato nell'ambito della categoria dei provvedimenti sanzionatori, individuandone natura, tipologia ed effetti.

Le sanzioni, irrogate dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di funzioni amministrative, rappresentano la reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto.

La dottrina, valorizzando il profilo funzionale, distingue le sanzioni in senso lato e le sanzioni in senso stretto: le prime hanno una finalità ripristinatoria, in forma specifica o per equivalente, dell'interesse pubblico lesa dal comportamento antigiuridico; le seconde hanno una finalità afflittiva, essendo indirizzate a punire il responsabile dell'illecito allo scopo di assicurare obiettivi di prevenzione generale e speciale.

Le principali tipologie di sanzioni in senso stretto sono pecuniarie, quando consistono nel pagamento di una somma di denaro, ovvero interdittive, quando impediscono l'esercizio di diritti o facoltà da parte del soggetto inadempiente.

La disciplina generale delle sanzioni pecuniarie, modellata alla luce dei principi di matrice penalistica, è contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689 (recante Modifiche al sistema penale).

La disciplina delle altre sanzioni è contenuta nelle singole discipline di settore, cui si applicano, ove compatibili, i principi generali sanciti dalla predetta legge.

Il d.lgs. n. 28 del 2001 ha previsto uno specifico sistema sanzionatorio nel settore delle fonti di energia rinnovabili.

L'art. 43 dello stesso decreto contempla una sanzione afflittiva, pecuniaria, di tipo interdittivo, con effetti retroattivi.

La natura afflittiva è conseguenza del fatto che l'effetto di ripristinazione dell'interesse pubblico lesa è assicurato dal divieto di concessione di incentivi in relazione a quello specifico impianto cui si riferisce la comunicazione di fine lavori, nonché agli impianti che utilizzano in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione. L'estensione del divieto anche in relazione ad incentivi previsti da fonti regolatrici diverse per una durata di dieci anni non può che perseguire uno scopo di punizione del soggetto che ha violato il precetto (*cf.* Cons. Stato, sez. VI, 16 gennaio 2014, n. 148).

L'appartenenza al tipo di sanzioni interdittive risulta chiaramente dalla descrizione normativa della fattispecie: il rimedio, infatti, vietando la concessione di benefici economici per un periodo di dieci anni, si risolve in un sostanziale impedimento allo svolgimento dell'attività di impresa.

La produzione retroattiva degli effetti è desumibile dalla circostanza che la sanzione è applicabile per illeciti commessi prima della sua entrata in vigore, in quanto, come sottolineato, la disciplina di legge vigente al momento della avvenuta comunicazione di fine lavori e richiesta di incentivi non contemplava tale misura. Gli operatori economici del settore non sapevano, pertanto, che l'eventuale accertata incompletezza o falsità della comunicazione di fine lavori avrebbe determinato l'applicazione di una sanzione consistente nel divieto di concessione di incentivi per un così lungo periodo temporale. La norma, pertanto, incide negativamente sulle prevedibilità delle conseguenze derivanti da azioni o omissioni di coloro che esercitano liberamente la propria iniziativa economica.

7.2. — L'art. 76 Cost. prevede che la delega al Governo della funzione legislativa non può avvenire «se non con determinazione dei principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetto definiti».

La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che il sindacato di legittimità costituzionale sulla delega legislativa si espliciti attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione, tenuto conto del



contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità relative. Il secondo riguarda le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega (da ultimo, sentenza n. 50 del 2014).

Nella fattispecie in esame la legge n. 96 del 2010 ha, agli artt. 2 e 3, delegato il Governo ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per violazione di obblighi contenuti nella normativa europea da attuare.

In particolare, l'art. 2, comma 1, lettera c), prevede, quali principi e criteri direttivi per le sanzioni amministrative, che esse: *i)* devono consistere nel «pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro»; *ii)* nell'ambito di detti limiti devono essere determinate nella loro entità «tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole ovvero alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce».

L'art. 43 del d.lgs. n. 23 del 2011, nella parte in cui ha introdotto una sanzione interdittiva e non pecuniaria senza, peraltro, graduarne l'applicazione nel rispetto delle modalità predeterminate dalla suddetta legge, ha disciplinato un oggetto privo di copertura da parte della legge di delegazione e comunque in contrasto con i principi e criteri stabiliti dalla legge delega, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

7.3. — L'art. 25, secondo comma, Cost. dispone che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

La Corte costituzionale ha più volte affermato, su un piano generale, che la legge può introdurre norme che modifichino in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina di determinati rapporti, anche quando l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, purché tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella «certezza dell'ordinamento giuridico», da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 69 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012, n. 202 del 2010, n. 206 del 2009).

Sul piano specifico delle sanzioni, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'art. 25, secondo comma, Cost. ponga un divieto assoluto di retroattività nella materia penale (da ultimo sentenza n. 5 del 2014). La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 196 del 2010, ha innovativamente ritenuto che il citato art. 25, secondo comma, in ragione dell'ampiezza della sua formulazione, ricompre nel suo ambito di applicazione anche le sanzioni amministrative, con la conseguenza che «ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (...) è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (si vedano anche sentenze n. 447 del 1988 e n. 78 del 1967, che hanno ritenuto le sanzioni amministrative soggette al rispetto del principio di tassatività).

In questa prospettiva l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 — nella parte in cui dispone che «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione» — costituisce espressione di regole costituzionali.

In definitiva, per le sanzioni amministrative di tipo afflittivo opera il principio di legalità nella connotazione che esso ha nel settore penale, con conseguente necessità di rispettare i principi di riserva di legge, tassatività e irretroattività.

L'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011, prevedendo una misura afflittiva finalizzata a sanzionare comportamenti posti in essere prima della entrata in vigore del decreto stesso, si pone, pertanto, in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost.

7.4. — L'art. 117, primo comma, Cost., stabilisce che la potestà legislativa deve essere esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto «degli obblighi internazionali».

La giurisprudenza costituzionale ritiene che la CEDU contenga norme interposte, oggetto di bilanciamento, nel giudizio di costituzionalità al fine di assicurare la integrazione delle tutele (da ultimo, sentenza n. 264 del 2012).

L'art. 6 della CEDU stabilisce quali sono le condizioni che devono essere rispettate perché si abbia un «equo processo».

L'art. 7 della stessa CEDU prevede che «non può essere inflitta una pena più grave di quella che sarebbe stata applicata al tempo in cui il reato è stato consumato».

La Corte di Strasburgo ha elaborato propri e autonomi criteri al fine di stabilire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione.

In particolare, sono stati individuati tre criteri, costituiti: *i)* dalla qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, con la puntualizzazione che la stessa non è vincolante quando si accerta la valenza «intrinsecamente penale» della misura; *ii)* dalla natura dell'illecito, desunta dall'ambito di applicazione della norma che lo prevede e dallo scopo perseguito; *iii)* dal grado di severità della sanzione (sentenze 4 marzo 2014, r. n. 18640/10, resa nella causa Grande



Stevens e altri c. Italia; 10 febbraio 2009, tic. n. 1439/03, resa nella casca Zolotoukhine c. Russia; si v. anche Corte di giustizia UE, grande sezione, 5 giugno 2012, n. 489, nella causa C-489/10).

L'assegnazione alla "materia penale" di un significato ampio conduce a ritenere che anche il potere amministrativo sanzionatorio deve essere esercitato nel rispetto, non solo delle garanzie dell'equo processo, ma anche dai principi sanciti dal citato art. 7.

L'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui introduce una sanzione afflittiva con effetti retroattivi, si pone, pertanto, in contrasto non soltanto con l'art. 25, secondo comma, Cost. ma anche con la suddetta norma convenzionale e, conseguentemente, con l'art. 117, primo Cost.

7.5. — L'art. 3 della Cost., nell'applicazione che di esso ha fatto la giurisprudenza costituzionale, pone il vincolo del rispetto del principio di ragionevolezza nell'esercizio della discrezionalità legislativa.

Nello specifico settore delle sanzioni amministrative deve essere osservato, nella fase applicativa, il principio di proporzionalità, il quale impone che la misura sia idonea, necessaria e proporzionata in senso stretto rispetto allo scopo perseguito.

Il rispetto di tale principio, nelle sue declinazioni, impone, in concreto, l'attribuzione all'autorità amministrativa di un potere discrezionale in grado di individualizzare la sanzione modulandone l'entità alla luce della tipologia e gravità della violazione, nonché della intensità dell'elemento soggettivo (si veda Corte cost. n. 299 del 1992, con riferimento all'entità delle sanzioni penali; si veda anche art. 11 della legge n. 689 del 1981, con riferimento all'esigenza di una commisurazione discrezionale della sanzione amministrativa pecuniaria).

La proiezione di tale principio a livello costituzionale ne comporta la sua collocazione nell'ambito della regola della ragionevolezza. Non è, infatti, conforme a tale regola una misura sanzionatoria che, risolvendosi in una applicazione generalizzata non aderente alla specificità delle singole condotte, determina una ingiustificata discriminazione tra operatori economici.

L'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011, contemplando un sistema sanzionatorio rigido applicabile indistintamente a tutte le fattispecie senza che l'autorità amministrativa competente possa modulare l'irrogazione della sanzione a seconda della valenza degli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie stessa, si pone, pertanto, in contrasto con l'indicato parametro costituzionale.

7.6. — L'art. 117, primo comma, Cost., stabilisce che la potestà legislativa deve essere esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

La Corte di giustizia dell'Unione europea ritiene che le autorità preposte all'irrogazione delle sanzioni, in materie di rilevanza europea, quale quella in esame, debbano rispettare il principio di proporzionalità (si veda Corte di giustizia UE, sez. I, 9 febbraio 2012, n. 210, in causa C-210/10; *cfr.* anche Corte cost. n. 313 del 1990).

L'art. 43 del d.lgs. n. 23 del 2011, non assicurando il rispetto del principio di proporzionalità, si pone, pertanto, in contrasto anche con il parametro costituzionale sopra indicato.

8. — Il giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 43 del d.lgs. n. 23 del 2011 impone la sospensione del presente giudizio in attesa della definizione del giudizio di costituzionalità.

P. Q. M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, non definitivamente pronunciando:

a) riunisce gli appelli proposti con i ricorsi indicati in epigrafe;

b) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in riferimento agli articoli 3, 25, 76 117, primo comma (in relazione, quest'ultimo, anche all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) della Costituzione;

c) sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

d) dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio di ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.



Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati: Luciano Barra Caracciolo Presidente, Gabriella De Michele Consigliere, Giulio Castriota Scanderbeg Consigliere Estensore, Roberta Vigotti Consigliere, Bernhard Lageder Consigliere.

Il Presidente: CARACCIOLO

L'Estensore: CASTRIOTA SCANDERBEG

14C00291

N. 200

Ordinanza del 9 luglio 2014 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Nicotra Energia Srl contro Gestore dei servizi energetici (Gse) Spa

Energia - Attuazione della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che quando sia accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivi, il GSE rigetta la richiesta e dispone l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione - Previsione che il GSE dispone la esclusione dalla concessione degli incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza per un periodo di dieci anni dei soggetti che avevano presentato la richiesta di incentivi - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative - Eccesso di delega - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU e dal diritto comunitario.

- Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 43.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 76 e 117, primo comma; legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 2, comma 1, lett. c); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7.

IL CONSIGLIO DI STATO

In sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4772 del 2013, proposto dalla società Nicotra Energia Srl, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Alessandra Sandulli e Filippo Lubrano, con domicilio eletto presso la prima in Roma, corso Vittorio Emanuele 349;

Contro Gestore di Servizi Energetici (Gse), rappresentato e difeso dall'avv. Aristide Police, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, via di Villa Sacchetti 11;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Lazio - Roma, Sezione III ter, n. 03776/2013, resa tra le parti, concernente denegato accesso agli incentivi, di cui al decreto del ministero dello sviluppo economico in data 19 febbraio 2007 e applicazione dell'art. 43, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Gestore di Servizi Energetici (Gse);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;



Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2014 il Cons. Gabriella De Michele e uditi per le parti gli avvocati Sandulli e Police;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, sez. III ter, n. 3776/13 del 15 aprile 2013 (che non risulta notificata) è stato respinto il ricorso proposto dalla società Nicotra Energia S.r.l. avverso il provvedimento n. GSE/P20110030087 del 10 giugno 2011, con cui il Gestore dei Servizi Energetici Spa (GSE) dichiarava decaduta la citata società dal diritto alle tariffe incentivanti, nonché avverso i provvedimenti GSE/P20110068217 del 27 ottobre 2011 e GSE/P20120108029 del 20 giugno 2011, di conferma della decadenza e di esclusione dalla concessione di ulteriori incentivi per dieci anni, per mancato completamento dell'impianto entro il 31 dicembre 2010.

Nella citata sentenza si sottolineava come gli atti impugnati fossero stati emessi in applicazione dell'art. 2 sexies del d.l. 25 gennaio 2010, n. 3 (convertito in legge 22 marzo 2010, n. 41) e dell'art. 43, del decreto legislativo n. 28 del 2011, implicanti accesso alla tariffa incentivante solo in caso di completamento dell'impianto fotovoltaico, in termini strutturali ed elettrici, entro la data sopra indicata (31 dicembre 2010), con relativa messa in esercizio entro il 30 giugno 2011.

In rapporto a detto contesto normativo, le censure di violazioni procedurali (come quella riferita all'art. 10 bis, della legge n. 241/90), così come di erroneo apprezzamento dei fatti sarebbero state infondate, non risultando mai comunicata al gestore la necessità di intervenire sull'installazione già completata, in modo tale da far venire meno (al momento dell'ispezione) l'attitudine della stessa ad entrare in funzione; dagli atti ispettivi, inoltre, sarebbero emerse numerose carenze dell'impianto, sotto il profilo strutturale ed elettrico, mentre gli eventi meteorici segnalati non avrebbero avuto carattere di eccezionalità, di modo che le segnalate difficoltà di drenaggio sarebbero state, eventualmente, indice di carenze progettuali.

Nella medesima sentenza si afferma che la differenza di regime sanzionatorio, per le sole tariffe riconosciute in via transitoria dal citato art. 2 sexies, troverebbe giustificazione nella coesistenza temporale di due regimi di incentivazione, per la realizzazione di impianti fotovoltaici, con condizioni di particolare vantaggio per i soli impianti ultimati entro la fine del 2010: quanto sopra allo scopo di sollecitare gli imprenditori, con iniziative in avanzato stato di realizzazione, a raggiungere in tempi brevi l'obiettivo di immettere energia pulita nel sistema elettrico nazionale. Le misure punitive, previste per le imprese che non rispettassero le regole imposte, avrebbero avuto dunque finalità "non solo afflittiva, ma soprattutto di deterrenza dal formulare richieste improprie in assenza dei requisiti di legge": nessuna applicazione estensiva o analogica delle norme, rilevanti nel caso di specie, sarebbe dunque possibile. Non vi sarebbe stata, inoltre, applicazione retroattiva delle misure in questione, risultando presentata la richiesta di incentivi, nel caso di specie, il 22 luglio 2011. Avverso la predetta sentenza è stato proposto l'atto di appello in esame (n. 4772/13, notificato il 18 giugno 2013), con ampia ricostruzione della situazione normativa e di fatto, rilevante nella situazione in esame.

Le censure prospettate investivano in parte la legittimità della decadenza e della relativa conferma, in parte la violazione dell'art. 10 bis, della legge n. 241/1990, in parte il provvedimento sanzionatorio del 20 giugno 2012, prevalentemente per incostituzionalità e contrasto con la disciplina comunitaria, sotto molteplici profili, della norma applicata (art. 43, del decreto legislativo n. 28/2011).

Il Gestore dei Servizi Energetici - GSE Spa, costituitosi in giudizio, ribadiva in dettaglio la completezza dell'istruttoria ed eccepiva, in via preliminare, la parziale inammissibilità o improcedibilità dell'azione dell'appellante, data l'intervenuta accettazione senza riserva della tariffa incentivante, di cui al decreto ministeriale 6 agosto 2010 (cosiddetto Terzo Conto Energia).

La previsione dell'art. 43, del decreto legislativo n. 28/2011, in ogni caso, non risulterebbe irragionevole né sproporzionata, tenuto conto del rilevante interesse pubblico sotteso al rispetto delle norme sull'accesso ai benefici economici e dell'esigenza di neutralizzare condotte fraudolente di operatori economici, che dichiarassero la sussistenza di una condizione nei fatti non veritiera e, quindi, per reprimere tentativi di frode in pregiudizio all'erario, in forma di indebito conseguimento di risorse pubbliche.

Il medesimo art. 43, del citato decreto legislativo, inoltre, imporrebbe non una sanzione in senso proprio, ma un "requisito soggettivo di onorabilità", la cui mancanza non potrebbe non ritenersi preclusiva dell'invocato incolpevole affidamento.



Con sentenza parziale n. 3024 del 12 giugno 2014 sono state respinte l'eccezione di acquiescenza, formulata dal GSE, e quella di difetto di presupposti per mancanza della richiesta di incentivi, formulata dalla società appellante; si è accertato in fatto che i lavori non erano stati effettivamente conclusi entro il 31 dicembre 2010 e si è riservata a separata ordinanza la rimessione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 43, del decreto legislativo n. 28 del 2011.

DIRITTO

1. La controversia in esame si iscrive nell'ambito delle vicende relative agli incentivi per la realizzazione di impianti fotovoltaici, previsti originariamente dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), il cui art. 7 demandava a successivi decreti la definizione dei criteri per l'incentivazione della produzione di energia elettrica dalla fonte solare, anche per quanto riguarda le modalità per la determinazione dell'entità della specifica tariffa incentivante, di importo decrescente e di durata tali da garantire una equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio.

In attuazione di tale norma sono stati emanati i decreti ministeriali in data 28 luglio 2006, 19 febbraio 2007, 6 agosto 2010 e 5 maggio 2011 (denominati, rispettivamente, primo, secondo, terzo e quarto conto energia), con i quali, in particolare, sono state determinate le condizioni di erogazione delle suddette tariffe ed è stato affidato al Gse il compito di controllare le dichiarazioni rese dai richiedenti e di provvedere all'assegnazione degli incentivi. Il secondo conto energia, che qui rileva, ha previsto l'erogazione dei benefici per gli impianti entrati in esercizio in data successiva alla deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 90/2007 e fino al 31 dicembre 2010. In sostanziale coerenza, l'art. 2 sexies del decreto legge 25 gennaio 2010 n. 3, introdotto dalla legge di conversione 22 marzo 2010, n. 41 ha riconosciuto il beneficio a tutti soggetti che avessero concluso, entro il 31 dicembre 2010, l'installazione dell'impianto fotovoltaico ed avessero "inviato la richiesta di connessione dell'impianto di produzione entro l'ultima data utile affinché la connessione" fosse realizzata entro il 31 dicembre 2010.

Poiché, peraltro, l'entrata in esercizio scontava l'autorizzazione del gestore di rete alla connessione e alla realizzazione dell'impianto, per la quale erano necessari tempi lunghi e non preventivabili, sottratti alla disponibilità del soggetto richiedente, l'art. 1 septies del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito nella legge 13 agosto 2010, n. 129, modificando tale art. 2 sexies ha esteso la possibilità di usufruire delle tariffe previste dal secondo conto energia a tutti gli impianti che alla data del 31 dicembre 2010 avessero completato i lavori di realizzazione dell'impianto e fossero poi entrati in esercizio entro il 30 giugno 2011, ponendo quale condizione, oltre a quelle già previste dall'art. 5, del decreto ministeriale del 19 febbraio 2007 (tra le quali la presentazione della richiesta del beneficio entro sessanta giorni dalla data di entrata in esercizio dell'impianto), la comunicazione al gestore della rete e al Gse della fine lavori entro la suddetta data del 31 dicembre 2010, asseverata dalla dichiarazione di un professionista. Per il caso di false dichiarazioni, l'art. 11 del suddetto decreto ministeriale del 19 febbraio 2007 prevedeva la decadenza dal diritto alla tariffa incentivante per l'intero periodo per la quale è prevista, mentre il decreto legge n. 105 del 2010 non contiene una specifica disposizione in tal senso; peraltro, il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, ha esplicitamente posto, all'art. 23, terzo comma il seguente principio: "Non hanno titolo a percepire gli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, da qualsiasi fonte normativa previsti, i soggetti per i quali le autorità e gli enti competenti abbiano accertato che, in relazione alla richiesta di qualifica degli impianti o di erogazione degli incentivi, hanno fornito dati o documenti non veritieri, ovvero hanno reso dichiarazioni false o mendaci. Fermo restando il recupero delle somme indebitamente percepite, la condizione ostativa alla percezione degli incentivi ha durata di dieci anni dalla data dell'accertamento e si applica alla persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta, nonché ai seguenti soggetti:

- a) il legale rappresentante che ha sottoscritto la richiesta;
- b) il soggetto responsabile dell'impianto;
- c) il direttore tecnico;
- d) i soci, se si tratta di società in nome collettivo;
- e) i soci accomandatari, se si tratta di società in accomandita semplice;
- f) gli amministratori con potere di rappresentanza, se si tratta di altro tipo di società o consorzio.

Di tale regime, riprodotto nel quarto conto energia di cui al decreto ministeriale 5 maggio 2011, l'art. 43, del decreto legislativo n. 28 del 2011 ha previsto l'applicazione anche alle situazioni pregresse.



La norma appena richiamata infatti dispone che “fatte salve le norme penali, qualora sia stato accertato che i lavori di installazione dell’impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell’esame della richiesta di incentivazione ai sensi del comma 1, dell’art. 2-sexies, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 2010, n. 41, e successive modificazioni, il GSE rigetta l’istanza di incentivo e dispone contestualmente l’esclusione dagli incentivi dagli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell’impianto non ammesso all’incentivazione. Con lo stesso provvedimento il GSE dispone l’esclusione dalla concessione di incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza, per un periodo di dieci anni dalla data dell’accertamento, della persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta, nonché” dei soggetti elencati dal precedente art. 23.

2. Nella fattispecie in esame, la società Nicotra Energia ha presentato entro il 31 dicembre 2010 la comunicazione di fine lavori ai sensi dell’art. 1 septies del d.l. n. 105 del 2010 per l’impianto sopra indicato; il Gestore, dopo il sopralluogo di competenza effettuato il 3 marzo 2011, ha rilevato la mancata prova della realizzazione dell’impianto fotovoltaico con componenti non impiegati per altri impianti ed ha, di conseguenza, dichiarato la decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti.

Il 27 ottobre 2011 il Gse ha poi disposto, ai sensi dell’art. 43, decreto legislativo n. 28 del 2011, l’esclusione della società Nicotra Energia dalla concessione degli incentivi per un periodo di dieci anni.

3. Con la sentenza impugnata il Tribunale amministrativo ha respinto il ricorso, ritenendo infondati tutti i motivi.

4. Respinte con la sentenza parziale le eccezioni preliminari, ai fini della risoluzione della controversia in esame è pregiudiziale sollevare questione di legittimità costituzionale dell’art. 43, del decreto legislativo n. 28 del 2011.

5. Il giudizio di rilevanza impone di interpretare la suddetta disposizione anche al fine di valutare la possibilità di fornirne una interpretazione di essa costituzionalmente orientata (da ultimo, Corte cost. n. 21 e n. 10 del 2013).

Il Tribunale amministrativo regionale, con la sentenza impugnata, ha ritenuto che tale disposizione debba essere intesa nel senso che la stessa contempra un fatto illecito che si perfeziona all’esito del completamento di due fasi temporalmente separate: la prima, costituita dalla comunicazione di fine lavori, deve concludersi entro il 31 dicembre 2010; la seconda fase, successiva all’entrata in esercizio che deve avvenire entro il 30 giugno 2011, costituita dalla richiesta di incentivi da presentare al GSE entro il successivo termine di sessanta giorni. Si sarebbe, pertanto, in presenza di un fatto illecito a formazione progressiva.

Ad avviso di questo collegio, invece, il fatto illecito si perfeziona in un unico contesto temporale nel momento in cui l’impresa presenta la comunicazione di fine lavori (incompleta o falsa) unitamente alla richiesta di incentivi.

Tale esito interpretativo è l’unico possibile per le seguenti ragioni.

In primo luogo, dall’esame complessivo della normativa rilevante e, in particolare, dalle linee guida predisposte dal GSE, risulta che sussistono due richieste di incentivi: la prima da presentare unitamente alla comunicazione di fine lavori; la seconda da presentare successivamente all’entrata in esercizio dell’impianto.

L’art. 43, codificando tale prassi operativa, prevede che debbano essere presenti, per il perfezionamento del fatto illecito, i requisiti costituiti dalla comunicazione di fine lavori e dalla richiesta di incentivi. Tale richiesta, genericamente indicata, è, anche in ragione di quanto si dirà oltre, quella che deve essere presentata, entro il 31 dicembre 2010, unitamente alla comunicazione di fine lavori.

Nella fattispecie oggetto del presente giudizio risulta dagli atti che la società Nicotra Energia ha depositato nel procedimento, unitamente all’attestazione di fine lavori, anche la suddetta richiesta nel termine sopra indicato.

In secondo luogo, il significato assegnato alla disposizione è l’unico coerente con il potere di controllo dell’amministrazione. Il legislatore, infatti, ha previsto che tale potere è esercitabile alla scadenza del predetto termine del 31 dicembre 2010. Se il perfezionamento del fatto illecito fosse ricollegabile alla richiesta di incentivi successiva all’entrata in esercizio dell’impianto sarebbe stato questo il momento che avrebbe consentito l’esercizio della funzione di verifica da parte del GSE. La stretta correlazione tra fatto illecito, potere di controllo e potere interdittivo induce, pertanto, a ritenere che il comportamento che giustifica l’applicazione della misura in esame sia posto in essere entro il suddetto termine del 31 dicembre 2010. Si tenga conto, inoltre, che l’esito negativo dei controlli per l’impresa determina di fatto un arresto del procedimento con conseguente normale mancata presentazione della seconda richiesta. Ne consegue che l’interpretazione seguita dal Tar condurrebbe di fatto ad una sostanziale inapplicabilità della norma.

Infine, il sistema a regime, contemplato dal riportato art. 23, del decreto legislativo n. 28 del 2011, prevede, quale unico presupposto per l’applicazione della suddetta misura, l’aver fornito ai soggetti competenti dati o documenti non veritieri, ovvero avere reso dichiarazioni false. Non sarebbe, pertanto, conforme al canone della ragionevolezza diversificare i requisiti a seconda che il rimedio trovi applicazione a fattispecie soggette alla pregressa o alla nuova forma di regolazione.



L'interpretazione fornita, che conduce, per le ragioni indicate nel successivo punto, a ritenere la norma contraria a Costituzione, non è superabile attraverso la ricerca di un diverso significato conforme a Costituzione. La scissione temporale del comportamento sanzionato porta, infatti, ad esiti anch'essi contrari a Costituzione. Ritenendo che il completamento della fattispecie illecita si realizzi nel momento della presentazione della seconda richiesta di incentivi successiva all'entrata in esercizio dell'impianto si verrebbe a determinare una irragionevole discriminazione, consentita dalla norma, tra operatori economici a seconda che la funzione di controllo sia esercitata prima o dopo la scadenza del predetto termine. Solo nel primo caso, infatti, l'impresa sarebbe indotta a non presentare l'istanza proprio allo scopo di non subire il divieto decennale di percezione degli incentivi.

Alla luce di quanto sin qui esposto, l'amministrazione ha fatto una corretta applicazione alla fattispecie concreta di quanto stabilito dall'art. 43, inibendo, sostanzialmente, per un periodo decennale, l'attività ai soggetti che avevano presentato una incompleta o falsa comunicazione di fine lavori con contestuale richiesta di incentivi.

L'appello dovrebbe, pertanto, essere respinto qualora non venisse dichiarata costituzionalmente illegittima la predetta disposizione.

In definitiva, il Collegio ritiene che non sia possibile dare alla norma in esame una interpretazione costituzionale e che l'unica interpretazione possibile, rendendo tale norma applicabile alle fattispecie oggetto del presente giudizio, assegna rilevanza, ai fini della risoluzione della presente controversia, alla questione di costituzionalità.

6. Il giudizio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale risulta dal ritenuto contrasto dell'art. 43, del decreto legislativo n. 28 del 2011 con gli artt. 3, 25, secondo comma, 76 e 117, primo comma, della Costituzione.

7. In via preliminare, deve accertarsi se il rimedio in esame possa essere inquadrato nell'ambito della categoria dei provvedimenti sanzionatori, individuandone natura, tipologia ed effetti.

Le sanzioni, irrogate dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di funzioni amministrative, rappresentano la reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto.

La dottrina, valorizzando il profilo funzionale, distingue le sanzioni in senso lato e le sanzioni in senso stretto: le prime hanno una finalità ripristinatoria, in forma specifica o per equivalente, dell'interesse pubblico leso dal comportamento anti-giuridico; le seconde hanno una finalità afflittiva, essendo indirizzate a punire il responsabile dell'illecito allo scopo di assicurare obiettivi di prevenzione generale e speciale.

Le principali tipologie di sanzioni in senso stretto sono pecuniarie, quando consistono nel pagamento di una somma di denaro, ovvero interdittive, quando impediscono l'esercizio di diritti o facoltà da parte del soggetto inadempiente.

La disciplina generale delle sanzioni pecuniarie, modellata alla luce dei principi di matrice penalistica, è contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

La disciplina delle altre sanzioni è contenuta nelle singole discipline di settore, cui si applicano, ove compatibili, i principi generali sanciti dalla predetta legge.

Il decreto legislativo n. 28 del 2001 ha previsto uno specifico sistema sanzionatorio nel settore delle fonti di energia rinnovabili.

L'art. 43 dello stesso decreto contempla una sanzione afflittiva, non pecuniaria, di tipo interdittivo, con effetti retroattivi.

La natura afflittiva è conseguenza del fatto che l'effetto di ripristinazione dell'interesse pubblico leso è assicurato dal divieto di concessione di incentivi in relazione a quello specifico impianto cui si riferisce la comunicazione di fine lavori, nonché agli impianti che utilizzano in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione. L'estensione del divieto anche in relazione ad incentivi previsti da fonti regolatrici diverse per una durata di dieci anni non può che perseguire uno scopo di punizione del soggetto che ha violato il precetto (*cf.* Cons. Stato, Sez. VI, 16 gennaio 2014, n. 148).

L'appartenenza al tipo di sanzioni interdittive risulta chiaramente dalla descrizione normativa della fattispecie: il rimedio, infatti, vietando la concessione di benefici economici per un periodo di dieci anni, si risolve in un sostanziale impedimento allo svolgimento dell'attività di impresa.

La produzione retroattiva degli effetti è desumibile dalla circostanza che la sanzione è applicabile per illeciti commessi prima della sua entrata in vigore, in quanto, come sottolineato, la disciplina di legge vigente al momento della avvenuta comunicazione di fine lavori e richiesta di incentivi non contemplava tale misura. Gli operatori economici del settore non sapevano, pertanto, che l'eventuale accertata incompletezza o falsità della comunicazione di fine lavori avrebbe determinato l'applicazione di una sanzione consistente nel divieto di concessione di incentivi per un così lungo periodo temporale. La norma, pertanto, incide negativamente sulle prevedibilità delle conseguenze derivanti da azioni o omissioni di coloro che esercitano liberamente la propria iniziativa economica.



8. L'art. 76 Cost. prevede che la delega al Governo della funzione legislativa non può avvenire «se non con determinazione dei principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetto definiti».

La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che il sindacato di legittimità costituzionale sulla delega legislativa si espliciti attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione, tenuto conto del contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità relative. Il secondo riguarda le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega (da ultimo, sentenza n. 50 del 2014).

Nella fattispecie in esame la legge n. 96 del 2010 ha, agli artt. 2 e 3, delegato il Governo ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per violazione di obblighi contenuti nella normativa europea da attuare. In particolare, l'art. 2, comma 1, lettera c), prevede, quali principi e criteri direttivi per le sanzioni amministrative, che esse:

I) devono consistere nel «pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro»;

II) nell'ambito di detti limiti devono essere determinate nella loro entità «tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole ovvero alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce».

L'art. 43, del decreto legislativo n. 23 del 2011, nella parte in cui ha introdotto una sanzione interdittiva e non pecuniaria senza, peraltro, graduarne l'applicazione nel rispetto delle modalità predeterminate dalla suddetta legge, ha disciplinato un oggetto privo di copertura da parte della legge di delega e comunque in contrasto con i principi e criteri stabiliti dalla legge delega, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

9. L'art. 25, secondo comma, Cost. dispone che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

La Corte costituzionale ha più volte affermato, su un piano generale, che la legge può introdurre norme che modifichino in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina di determinati rapporti, anche quando l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, purché tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella «certezza dell'ordinamento giuridico», da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 69 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012, n. 202 del 2010, n. 206 del 2009).

Sul piano specifico delle sanzioni, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'art. 25, secondo comma, Cost. ponga un divieto assoluto di retroattività nella materia penale (da ultimo sentenza n. 5 del 2014).

La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 196 del 2010, ha innovativamente ritenuto che il citato art. 25, secondo comma, in ragione dell'ampiezza della sua formulazione, ricompre nel suo ambito di applicazione anche le sanzioni amministrative, con la conseguenza che «ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (...) è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (si vedano anche sentenze n. 447 del 1988 e n. 78 del 1967, che hanno ritenuto le sanzioni amministrative soggette al rispetto del principio di tassatività).

In questa prospettiva l'art. 1, della legge n. 689 del 1981 - nella parte in cui dispone che «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione» - costituisce espressione di regole costituzionali.

In definitiva, per le sanzioni amministrative di tipo afflittivo opera il principio di legalità nella connotazione che esso ha nel settore penale, con conseguente necessità di rispettare i principi di riserva di legge, tassatività e irretroattività.

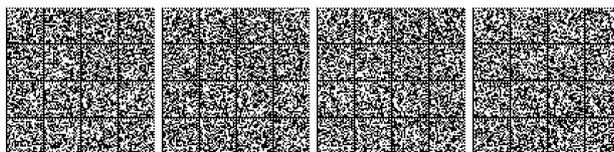
L'art. 43, del decreto legislativo n. 28 del 2011, prevedendo una misura afflittiva finalizzata a sanzionare comportamenti posti in essere prima della entrata in vigore del decreto stesso, si pone, pertanto, in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost.

10. L'art. 117, primo comma, Cost., stabilisce che la potestà legislativa deve essere esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto «degli obblighi internazionali».

La giurisprudenza costituzionale ritiene che la CEDU contenga norme interposte, oggetto di bilanciamento, nel giudizio di costituzionalità al fine di assicurare la integrazione delle tutele (da ultimo, sentenza n. 264 del 2012).

L'art. 6 della CEDU stabilisce quali sono le condizioni che devono essere rispettate perché si abbia un «equo processo».

L'art. 7 della stessa CEDU prevede che «non può essere inflitta una pena più grave di quella che sarebbe stata applicata al tempo in cui il reato è stato consumato».



La Corte di Strasburgo ha elaborato propri e autonomi criteri al fine di stabilire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione.

In particolare, sono stati individuati tre criteri, costituiti:

I) dalla qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, con la puntualizzazione che la stessa non è vincolante quando si accerta la valenza "intrinsecamente penale" della misura;

II) dalla natura dell'illecito, desunta dall'ambito di applicazione della norma che lo prevede e dallo scopo perseguito;

III) dal grado di severità della sanzione (sentenze 4 marzo 2014, r. n. 18640/10, resa nella causa Grande Stevens e altri c. Italia; 10 febbraio 2009, ric. n. 1439/03, resa nella causa Zolotoukhine c. Russia; si v. anche Corte di giustizia UE, grande sezione, 5 giugno 2012, n. 489, nella causa C-489/10).

L'assegnazione alla "materia penale" di un significato ampio conduce a ritenere che anche il potere amministrativo sanzionatorio deve essere esercitato nel rispetto, non solo delle garanzie dell'equo processo, ma anche dai principi sanciti dal citato art. 7.

L'art. 43, del decreto legislativo n. 28 del 2011, nella parte in cui introduce una sanzione afflittiva con effetti retroattivi, si pone, pertanto, in contrasto non soltanto con l'art. 25, secondo comma, Cost., ma anche con la suddetta norma convenzionale e, conseguentemente, con l'art. 117, primo Cost.

11. L'art. 3, della Cost., nell'applicazione che di esso ha fatto la giurisprudenza costituzionale, pone il vincolo del rispetto del principio di ragionevolezza nell'esercizio della discrezionalità legislativa.

Nello specifico settore delle sanzioni amministrative deve essere osservato, nella fase applicativa, il principio di proporzionalità, il quale impone che la misura sia idonea, necessaria e proporzionata in senso stretto rispetto allo scopo perseguito.

Il rispetto di tale principio, nelle sue declinazioni, impone, in concreto, l'attribuzione all'autorità amministrativa di un potere discrezionale in grado di individualizzare la sanzione modulandone l'entità alla luce della tipologia e gravità della violazione, nonché della intensità dell'elemento soggettivo (si veda Corte cost. n. 299 del 1992, con riferimento all'entità delle sanzioni penali; si veda anche art. 11, della legge n. 689 del 1981, con riferimento all'esigenza di una commisurazione discrezionale della sanzione amministrativa pecuniaria), elemento, quest'ultimo, che assume particolare rilevanza laddove, come nella fattispecie in esame, ad essere colpito è il legale rappresentante della società sanzionata.

La proiezione di tale principio a livello costituzionale ne comporta la sua collocazione nell'ambito della regola della ragionevolezza. Non è, infatti, conforme a tale regola una misura sanzionatoria che, risolvendosi in una applicazione generalizzata non aderente alla specificità delle singole condotte, determina una ingiustificata discriminazione tra operatori economici.

L'art. 43, del decreto legislativo n. 28 del 2011, contemplando un sistema sanzionatorio rigido applicabile indistintamente a tutte le fattispecie senza che l'autorità amministrativa competente possa modulare l'irrogazione della sanzione a seconda della valenza degli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie stessa, si pone, pertanto, in contrasto con l'indicato parametro costituzionale.

12. L'art. 117, primo comma, Cost., stabilisce che la potestà legislativa deve essere esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea ritiene che le autorità preposte all'irrogazione delle sanzioni, in materie di rilevanza europea, quale quella in esame, debbano rispettare principio di proporzionalità (si veda Corte di Giustizia UE, sez. I, 9 febbraio 2012, n. 210, in causa C-210/10; *cf.* anche Corte cost. n. 313 del 1990).

L'art. 43, del decreto legislativo n. 23 del 2011, non assicurando il rispetto del principio di proporzionalità, si pone, pertanto, in contrasto anche con il parametro costituzionale sopra indicato.

13. Il giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 43, del decreto legislativo n. 23 del 2011 impone la sospensione del presente giudizio in attesa della definizione del giudizio di costituzionalità.



P. Q. M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), non definitivamente pronunciando:

a) *Sollewa questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in riferimento agli articoli 3, 25, 76 e 117, primo comma (in relazione, quest'ultimo, anche all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) della Costituzione;*

b) *Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio di ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Spese al definitivo.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 11 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccharini, Presidente, Estensore;

Gabriella De Michele, Consigliere;

Roberta Vigotti, Consigliere;

Carlo Mosca, Consigliere;

Andrea Pannone, Consigliere.

Il Presidente: BACCARINI

14C00292

N. 201

*Ordinanza del 28 agosto 2014 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Trieste nel procedimento penale a carico di
Cipriano Mario*

Patrocinio a spese dello Stato - Condizioni per l'ammissione - Esclusione dell'indagato, imputato o condannato per reati di evasione delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa dei non abbienti - Violazione del principio di presunzione di non colpevolezza.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 91.

– Costituzione, artt. 24, comma terzo, e 27, comma secondo.

N. 3630/12 N.R.

N. 1583/13 (stralciato da n. 3686/12) G.I.P.

TRIBUNALE DI TRIESTE

SEZIONE G.I.P.

Il G.I.P. dott. Raffaele Morvay,

sciolta la riserva sull'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla difesa dell'imputato in relazione alla dedotte incostituzionalità del rigetto dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, emette la seguente



ORDINANZA

Questo Giudice è stato investito del giudizio a carico dell'imputato Cipriano Mario, chiamato a rispondere del reato pp. dall'art. 8 decreto legislativo n. 74/2000 per aver emesso in un periodo di tempo che va dal 2006 al 2012 una serie di fatture per prestazioni inesistenti. Nel corso dell'udienza preliminare, l'imputato ha chiesto il giudizio abbreviato ai sensi dell'art. 438, comma 1 c.p.p.

All'udienza di discussione dd. 8 aprile 2014 la difesa produceva una memoria con cui lamentava che l'istanza depositata dall'imputato il 24 ottobre 2012 volta ad essere ammesso all'ammissione al patrocinio a spese dello Stato era stata dal G.I.P. rigettata per inammissibilità ex art. 91, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 in ragione del titolo dei reati contestatigli, ed eccepiva l'incostituzionalità di tale norma preclusiva.

La discussione in rito abbreviato proseguiva nel merito ed alla medesima udienza l'imputato veniva condannato con sent. n. 270/14, non passata in giudicato.

Preliminarmente va notato che la stessa questione è stata affrontata dalla Corte Costituzionale 5 volte, tutte definite con ordinanza di manifesta inammissibilità (Ord. n. 94/2004, n. 251/2005, n. 482/2005, n. 136/2007, n. 95/2012).

Rileva questo G.U.P. che la questione di costituzionalità sollevata è rilevante e non manifestamente infondata.

Sotto il primo profilo della rilevanza, basterà notare come l'istanza sia stata presentata (e pochi giorni dopo respinta) il 24 ottobre 2012, quando il Cipriano era ancora indagato, in quanto la richiesta di rinvio a giudizio è del 18 gennaio 2013. Il prevenuto deve considerarsi tuttora imputato per reati indiscutibilmente commessi in violazione di norme per la repressione dell'evasione fiscale, in quanto la sentenza di condanna citata non è irrevocabile. Se ne deduce che, in caso di accoglimento della questione sollevata con la presente ordinanza, il rigetto sarebbe perfettamente in tempo per essere revocato e l'imputato verrebbe ammesso al beneficio, con effetto retroattivo al momento della presentazione dell'istanza. Sempre sotto il profilo della rilevanza, si osserva che risulta indiscutibilmente dagli atti processuali che il principale beneficiario del sistema fraudolento era il destinatario delle false fatturazioni, «mentre a Cipriano restavano le briciole, necessarie per la sua sopravvivenza» (così testualmente la menzionata sent. n. 270/14 di questo G.U.P.). Si deve quindi escludere che attraverso il reato fiscale il Cipriano possa aver superato la soglia di reddito prevista per l'accesso al beneficio in questione. Si aggiunge opportunamente che il certificato penale del Cipriano non riporta alcuna condanna definitiva per reati fiscali.

Sotto il secondo profilo (non manifesta infondatezza), l'esclusione assoluta prevista dall'art. 91 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 sembra incompatibile con gli art. 24, comma 3, e 27, comma 2, Cost.

Se devono essere «assicurati ai non abbienti ... i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione» (art. 24, comma 3, Cost.) non pare costituzionalmente compatibile l'esclusione di un soggetto che certamente, in concreto, rientrerebbe tra i beneficiari del patrocinio a spese dello Stato pur tenendo conto dei vantaggi reddituali o patrimoniali eventualmente tratti dall'illecito tributario.

«L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva» (art. 27, comma 2, Cost.). In questo caso l'istanza per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato è stata presentata quando il Cipriano era indagato; ora è condannato con sentenza non passata in giudicato. Quindi non deve essere considerato colpevole e non può subire le conseguenze di una sorta di presunzione assoluta di arricchimento attraverso una violazione fiscale.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87,

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 91, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 con riferimento agli artt. 24, comma 3 e 27, comma 2, della Costituzione;

Sospende il presente giudizio;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;



Ordina che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei Deputati

Trieste, 28 agosto 2014

Il G.U.P.: MORVAY

Depositato in cancelleria il 28 agosto 2014

Il funzionario giudiziario: KUJAR

14C00293

N. 202

Ordinanza del 22 luglio 2014 emessa dalla Corte di cassazione sul ricorso proposto da G.M.

Misure di prevenzione - Provvedimenti di confisca adottati nell'ambito dei procedimenti di prevenzione - Ricorso in cassazione - Ammissibilità del ricorso limitatamente al vizio della violazione di legge - Disparità di trattamento rispetto a quanto si verifica nel caso della confisca ex art. 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992 (c.d. confisca allargata) - Contrasto con il principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa.

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 4, comma undicesimo; legge 14 maggio 1965, n. 575, art. 3-ter, comma secondo (ora decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, artt. 10, comma 3, e 27, comma 2).
- Costituzione, artt. 3 e 24.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

QUINTA SEZIONE PENALE

Composta da:

dott. Dubolino Pietro - Presidente - C.C. - 16 maggio 2014;
dott. Fumo Maurizio;
dott.ssa De Berardinis Silvana;
dott. Guardiano Alfredo – Relatore;
dott. Positano Gabriele.

Ha pronunciato la seguente Sentenza- Ordinanza sul ricorso proposto da G. M. nato a Reggio Calabria il 25 novembre 1976, avverso il decreto emesso dalla corte di appello di Reggio Calabria il 12 aprile 2012;

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere dott. Alfredo Guardiano;

Letta la requisitoria del 13 luglio 2012, con cui il pubblico ministero nella persona del sostituto procuratore generale dott. Gioacchino Izzo ha concluso per il rigetto del ricorso.

FATTO E DIRITTO

Con decreto pronunciato il 4 novembre 2011 la Corte di appello di Reggio Calabria, sezione misure di prevenzione di pubblica sicurezza, confermava il decreto con cui il tribunale di Reggio Calabria, in data 23 febbraio 2011, aveva applicato a G. M. la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza per la durata di anni tre, con l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza, del versamento della cauzione di euro 5000,00 entro dieci giorni dall'inizio della esecuzione della suddetta misura di prevenzione e con le ulteriori prescrizioni indicate nel decreto in questione.



Con il medesimo provvedimento la corte territoriale, su appello proposto dal pubblico ministero, applicava al G. la misura di prevenzione patrimoniale del sequestro e della confisca, avente ad oggetto i beni immobili indicati nel precedente decreto di sequestro n. 18/2010, emesso dal tribunale di Reggio Calabria in data 3 maggio 2010/6 maggio 2010, di cui lo stesso tribunale aveva disposto il dissequestro e la restituzione agli aventi diritto con il menzionato provvedimento dei 23 febbraio 2011.

2. Avverso il decreto della corte di appello di Reggio Calabria, di cui chiede l'annullamento, ha proposto ricorso il G., a mezzo dei suoi difensori di fiducia, articolando distinti motivi di ricorso.

3. Nel ricorso a firma dell'avv. Vincenzo Nico D'Ascola, vengono dedotti tre motivi di ricorso.

3.1 Con il primo motivo il ricorrente lamenta il vizio di cui all'art. 606, comma 1, lett. b), c.p.p., «per inesistenza e mera apparenza della motivazione in relazione al giudizio di attualità e pericolosità sociale al fine dell'applicazione della misura di prevenzione personale», evidenziando come la corte territoriale, nel disattendere i motivi di appello «in punto di permanenza ed attualità della pericolosità sociale» del proposto, da un lato non abbia preso in considerazione il lungo periodo di detenzione cautelare sofferta dal G., «in epoca successiva al fatto di reato contestato nel giudizio penale», dall'altro abbia reso una motivazione meramente apparente, dunque mancante, nell'affermare che i rapporti tra l'associazione a delinquere di stampo mafioso, nota come «c. A.» ed il suddetto G., sarebbero proseguiti anche dopo l'attentato incendiario da quest'ultimo subito proprio ad opera della summenzionata associazione, nel novembre del 2005.

In particolare il giudice di secondo grado, ad avviso del ricorrente, non avrebbe indicato gli elementi probatori sui quali ha fondato il suo convincimento in ordine a tale circostanza come pure all'ulteriore assunto secondo cui il G. nello stesso periodo di tempo, avrebbe effettuato delle operazioni di investimento nel settore immobiliare nell'interesse della «c.A.»

Al riguardo si pone in luce che, tanto nella decisione di primo grado (sentenza n. 150/2010 pronunciata del giudice per te indagini preliminari presso il tribunale di Reggio Calabria in sede di udienza preliminare), quanto in quella di secondo grado (sentenza n. 10211/11 della corte di appello di Reggio Calabria), nell'ambito del procedimento penale sorto a carico del G., per il delitto di concorso esterno in associazione di tipo mafioso, in relazione ad un'operazione finanziaria di cambio di dinari croati che, secondo l'ipotesi accusatoria, la «c. A.» avrebbe concluso per il tramite del suddetto G., si evidenziava come il rapporto di quest'ultimo con gli A. si sia concluso nel novembre del 2005, peraltro non per circostanze casuali, ma proprio per la ritenuta incapacità del G., a rispondere alle aspettative della c., tanto che quest'ultima aveva deciso di «punirlo», facendolo oggetto del menzionato attentato incendiario del novembre 2005; momento nel quale sarebbe stato, quindi, da collocare il definitivo distacco del G. dal sodalizio criminale e dagli obiettivi da esso perseguiti.

3.2 Con il secondo motivo di impugnazione, il ricorrente lamenta il vizio di cui all'art. 606, comma 1, lett. b), c.p.p., in relazione agli artt. 2 bis, 2-ter e 3-ter, legge 31 maggio 1965, n. 575, con riferimento «all'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale sotto il profilo dell'indizio di appartenenza all'associazione A. in rapporto alla produzione di proventi illeciti».

Dopo un'ampia riflessione critica sul complesso sistema normativo scaturente dalle modificazioni apportate alla disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali dai più recenti interventi legislativi, il ricorrente si sofferma sulla inadeguatezza dell'apparato motivazionale del decreto impugnato, in quanto, a fronte di un rapporto limitato nel tempo tra il G. e la «c. A.», di natura estemporanea ed occasionale, circoscritto, come sancito nella richiamata sentenza n. 10211/11 della corte di appello di Reggio Calabria, all'operazione finanziaria di riciclaggio di dinari croati per un valore di circa 200.000 dollari, destinati non al proposto, ma ad A. C., indicata nel decreto «quale fonte della provvista utilizzata per effettuare le operazioni di investimento immobiliare inerenti ai beni confiscati», la corte territoriale non avrebbe proceduto alla «identificazione degli elementi sintomatici dell'espletamento di un'attività ulteriore, non esaminata, né accertata in sentenza e produttiva delle risorse finanziarie ulteriori rispetto a quelle connesse all'unica operazione di conversione accertata», venendo meno, in tal modo, al dovere di «motivare in maniera effettiva, decisa e convincente sui punti concernenti la provenienza delle ingenti risorse impiegate nelle operazioni di investimento - che si vuole a tutti i costi attribuire ad un rapporto collaborativo illecito» tra il proposto e la «c.A.».

Il decreto impugnato, pertanto, nella prospettiva indicata dal ricorrente, risulterebbe sorretto da una motivazione meramente apparente in ordine alla sussistenza dei presupposti del sequestro e della confisca, come fissati dall'art. 2-ter, comma 2 e comma 3, legge 31 maggio 1965, n. 575, che, con particolare riferimento al requisito della sproporzione tra il valore dei beni posseduti ed il reddito, dichiarato ai fini delle relative imposte, ovvero derivante dall'attività economica esercitata, richiederebbe una corrispondenza temporale tra la formazione del patrimonio oggetto delle misure di prevenzione reali ed i fatti dimostrativi della pericolosità sociale del proposto.



3.3 Con il terzo motivo di impugnazione, il ricorrente lamenta il vizio di cui all'art. 606, co. 1, lett. b), c.p.p., in relazione agli artt. 2-bis, 2-ter e 3-ter, legge 31 maggio 1965, n. 575, con riferimento «all'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale sotto il profilo della ritenuta sproporzione tra le disponibilità lecite del proposto ed il valore degli investimenti realizzati».

Al riguardo il ricorrente sofferma la sua attenzione essenzialmente su due elementi presi in considerazione dalla corte territoriale per giustificare raccoglimento dell'appello del pubblico ministero.

In relazione al primo (rappresentato dalla mancata dimostrazione da parte del proposto di avere accantonato la somma di euro 73.000,00 da utilizzare per i successivi acquisti), rileva il ricorrente che, avendo documentato la difesa l'avvenuta erogazione in favore del G. di un mutuo bancario dell'importo di 100.000,00 euro in data 29 luglio 2004, di cui solo 27.000,00 destinati alla estinzione anticipata di un mutuo contratto in occasione di un precedente investimento immobiliare, allegando «la circostanza dell'ulteriore utilizzo per finalità di spesa della porzione rimanente» (pari, per l'appunto, a 73.000,00 euro), sarebbe stato onere della corte di appello indicare «gli elementi probatori idonei a supportare l'affermazione concernente una diversa destinazione di essa, ossia conforme alle finalità (semplicemente) indicate in sede di stipulazione del contratto di mutuo», laddove il giudice di secondo grado avrebbe «finito con il confondere quella che è stata una semplice finalità indicata nel contratto di mutuo ... con l'effettiva destinazione delle somme e, allorquando ritiene che quest'ultima sia certa, in verità pretende di motivare su un punto, il secondo, utilizzando la certezza che, però, attiene esclusivamente al primo».

Con riferimento, poi, al secondo elemento (costituito dal valore dei cespiti acquistati dal G. nel periodo 2005-2007, indicato nei relativi contratti di compravendita, secondo la corte territoriale, in misura inferiore a quello effettivo, per motivi fiscali, dovendosi, pertanto, ritenere che le somme pagate dal G., a titolo di prezzo siano state ben maggiori, vale a dire di importo quanto meno pari al valore del cd. montante ipotecario), rileva il ricorrente che la motivazione del decreto impugnato risulta affetta da una evidente «ipotesicità», che ne disvela la natura meramente apparente, essendo sganciata da qualsiasi emergenza probatoria.

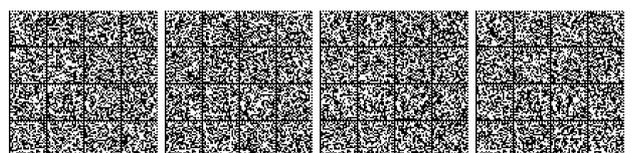
Ciò, ad avviso del difensore, appare evidente ove si consideri: 1) «che non esiste una presunzione generale di falsità dei valori dichiarati dalle parti di un contratto di compravendita immobiliare, desumibile dalla mera circostanza del risparmio fiscale connesso all'indicazione di importi ridimensionati»; 2) «che valore di un immobile e prezzo di vendita sono grandezze non necessariamente coincidenti, posto che numerosi e, tra l'altro, ricorrenti, sono i motivi che possono indurre un soggetto a privarsi di un determinato cespite ad un prezzo inferiore al valore di mercato»; 3) «che il cd. montante ipotecario mal si presta a costituire un valido punto di riferimento nella quantificazione del prezzo di un bene ma, ancora prima, nella ricostruzione del suo valore, essendo notorio che l'accensione di un'ipoteca avviene, in virtù di una prassi bancaria altrettanto nota, per valori di gran lunga superiori (quantomeno il doppio) rispetto alla somma mutuata», dovendosi, pertanto, ritenere meramente apparente la motivazione del decreto impugnato nella parte in cui pretende di fondare su tale parametro la valutazione sull'effettivo valore dei beni sottoposti al vincolo reale.

3.4 Con motivi nuovi depositati in cancelleria il 2 ottobre 2013, l'avv. D'Ascola lamenta il vizio di cui all'art. 606, comma 1, lett. b), c.p.p., contestando ancora una volta il carattere meramente apparente (e, quindi, l'inesistenza) della motivazione del decreto impugnato in relazione al presupposto della disposta applicazione delle misure di prevenzione personale e reali, rappresentato dal contributo fornito dal G., alle attività illecite della «c. A.», messo in discussione dalla sentenza con cui la Corte di Cassazione, in data 15 febbraio 2013 ha, annullato la menzionata sentenza della corte di appello di Reggio Calabria n. 10211/11, ravvisando «una carenza motivazionale proprio in relazione al tema fondamentale costituito dalla ritenuta sussistenza dell'associazione di tipo mafioso di cui il G. sarebbe stato concorrente».

4. Nel ricorso a firma dell'avv. Lorenzo Gatto vengono dedotti due motivi di ricorso.

4.1 Con il primo motivo di impugnazione il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 606, comma 1, lett. b) ed e), c.p.p., in relazione all'applicazione dell'art. 1, legge n. 575/65 e successive modifiche», per avere la corte territoriale ritenuto la sussistenza in termini di attualità della pericolosità sociale del proposto sulla base di una presunzione, inammissibile in considerazione dell'autonomia del procedimento di prevenzione rispetto al procedimento penale, fondata sulla intervenuta sentenza di condanna, in primo ed in secondo grado, alla pena di anni tre di reclusione del G. per il delitto di concorso esterno nell'associazione a delinquere di stampo mafioso nota come «c.A.», con la quale il proposto avrebbe collaborato, mettendo a disposizione del sodalizio criminoso le sue competenze in materia finanziaria, grazie alle quali aveva provveduto all'organizzazione ed alla gestione di operazioni di riciclaggio in valuta estera di somme di denaro oggetto di proventi illeciti.

La corte territoriale, rileva il ricorrente, invece di procedere ad un «insano» automatismo tra procedimento penale e giudizio di prevenzione, rispondente alla logica secondo cui ad una condanna penale per il delitto di cui agli artt. 110, 416-bis, c.p., deve conseguire necessariamente l'applicazione di una misura di prevenzione ex legge n. 1423/56 nei confronti dell'imputato, avrebbe dovuto verificare in concreto se nei confronti del G., all'atto della presentazione della richiesta di applicazione della misura di prevenzione personale, fosse formulabile un giudizio di pericolosità sociale in termini di attualità.



Tale verifica andava svolta - si sostiene - considerando una serie di elementi che, ad avviso del ricorrente, mal si conciliano con la presunzione di pericolosità sociale del G. ed, in particolare, la comprovata capacità reddituale di quest'ultimo; la mancanza, nei cinque anni successivi alla consumazione del delitto associativo, trascorsi dal proposto in stato di libertà, di una condotta rivelatrice di una pericolosità attuale (in tale periodo, infatti, evidenzia il difensore, G. non ha frequentato pregiudicati, svolgendo una costante e regolare attività lavorativa); la cessazione della operatività della «c. A.» conseguente alla detenzione dei componenti dell'associazione criminosa. L'impugnato decreto risulterebbe, pertanto, assolutamente carente e totalmente illogico nel suo apparato motivazionale, che si pone in contrasto anche con il disposto dell'art. 192, comma 2, c.p.p., in tema di valore probatorio degli indizi, applicabile anche in sede di procedimento di prevenzione.

4.2 Con il secondo motivo di impugnazione il ricorrente lamenta il vizio di cui all'art. 606, comma 1, lett. b), c.p.p., «in relazione all'applicazione dell'art. 2-bis e 2-ter legge n. 575/65 e successive modifiche», in quanto la motivazione del decreto impugnato al riguardo è fondata «su mere congetture, inaccettabili sia sul piano logico che su quello fattuale, in quanto non riferite a specifici e ben individuati elementi di fatto».

In particolare, rileva il ricorrente, la corte territoriale ha ritenuto che il reale prezzo pagato dal proposto per l'acquisto degli immobili sottoposti alle misure di prevenzione reali fosse notevolmente superiore di quello indicato negli atti di compravendita, sulla base di una mera supposizione fondata sul valore del cd. montante ipotecario.

Inoltre, evidenzia il difensore, il giudice di secondo grado non avrebbe considerato che tutte le compravendite immobiliari in cui il G. figurava come acquirente avevano alla base mutui ipotecari che permettevano a quest'ultimo «di bilanciare nell'anno le esposizioni debitorie e che nel frattempo garantivano liquidità per l'investimento successivo», secondo una logica speculativa propria dell'attività di promotore finanziario cui il G. si era dedicato nel 2003, dopo avere lasciato il lavoro di dipendente della Banca Antonveneta, né avrebbe tenuto conto delle somme ricevute dal proposto nel corso degli anni, a titolo sia di liberalità dai genitori, sia di risarcimento dei danni derivanti dalla morte del fratello a seguito di un incidente stradale, oltre che della buonuscita corrispostagli a seguito della cessazione del suo rapporto di lavoro.

Il provvedimento oggetto di ricorso risulta, pertanto, ad avviso del ricorrente, risulterebbe sfornito di adeguata motivazione in relazione al profilo riguardante l'esistenza di una effettiva sproporzione tra il reddito dichiarato dal condannato o i proventi della sua attività economica ed il valore economico dei beni da confiscare.

5. Nell'affrontare l'impugnazione proposta nell'interesse del G. vanno tenute distinte le questioni prospettate dai difensori di quest'ultimo riguardanti la misura di prevenzione personale da quelle relative alle misure di prevenzione reali.

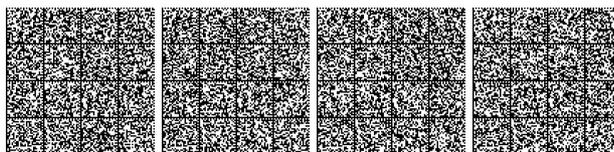
6. Con riferimento alle prime, se ne deve rilevare l'infondatezza, con conseguente rigetto del ricorso.

6.1. Al riguardo giova rammentare che risulta da tempo consolidato in sede di legittimità l'orientamento giurisprudenziale, condiviso dal Collegio, in base al quale, in tema di misure di prevenzione nei confronti di indiziati di appartenere ad associazione di tipo mafioso, il principio secondo cui il requisito dell'attualità della pericolosità è da considerare implicito nella ritenuta attualità dell'appartenenza opera anche quando quest'ultima assume la forma del «concorso esterno», caratterizzato dalla non temporaneità del contributo prestato al sodalizio e, quindi, dalla presunzione di attualità del pericolo, salvo che non ricorrano elementi dai quali si desuma l'avvenuta interruzione del rapporto (cfr. Cass., sez. I, 17 maggio 2013, n. 39205, rv. 256769, nonché, nello stesso senso, Cass., sez. I, 7 aprile 2010, n. 16783, rv. 246943; Cass., sez. VI, 10 aprile 2008, n. 35357, rv. 241251).

In tema di misure di prevenzione, infatti, il concetto di «appartenenza» ad una associazione mafiosa va distinto sul piano tecnico da quello di «partecipazione», risolvendosi in una situazione di contiguità all'associazione stessa che - pur senza integrare il fatto-reato tipico del soggetto che organicamente è partecipe (con ruolo direttivo o meno) del sodalizio mafioso - risulti funzionale agli interessi della struttura criminale e nel contempo denoti la pericolosità sociale specifica che sottende al trattamento prevenzionale.

Dal che deriva l'ammissibilità dell'applicazione delle misure di prevenzione, per l'appunto, anche a quanti «appartengano» ad un sodalizio mafioso non in qualità di partecipi ma di concorrenti esterni (cfr. Cass., sez. II, 16 febbraio 2006, n. 7616, rv. 234746; Cass., sez. II, 16 dicembre 2005, n. 1023, rv. 233169).

Proprio l'appartenenza all'associazione di tipo mafioso, nel senso innanzi indicato, dunque, implica di per sé una latente e permanente pericolosità sociale del soggetto, con la conseguenza che, per escludere l'attualità di tale pericolosità, occorre acquisire il recesso personale da quella organizzazione o la disintegrazione di questa (cfr., *ex plurimis*, Cass., sez. I, 31 marzo 1995, n. 2019, rv. 201459).



Peraltro, come pure è stato affermato da un condivisibile orientamento giurisprudenziale, prevalente in sede di legittimità, una volta adeguatamente dimostrata l'appartenenza del proposto ad un'associazione a delinquere di stampo mafioso, non è necessaria alcuna particolare motivazione del giudice in punto di attuale pericolosità, che potrebbe essere esclusa solo nel caso di recesso dall'associazione, del quale occorrerebbe acquisire positivamente la prova, non bastando a tal fine eventuali riferimenti al tempo trascorso dall'adesione o dalla concreta partecipazione ad attività associative (cfr. Cass., sez. V, 22 marzo 2013, n. 3538, rv. 258658; Cass., sez. II, 15 gennaio 2013, n. 3809, rv. 254512; Cass., sez. II, 5 luglio 2013, n. 29478, rv. 256178; Cass., sez. VI, 21/11/2008, n. 499, rv. 242379; Cass., sez. VI, 23 novembre 2004, n. 114, rv. 231448).

6.2. Vanno del pari condivise le conclusioni cui è giunta la giurisprudenza della Suprema Corte in ordine al rapporto che intercorre tra il procedimento di prevenzione ed il processo penale, evidenziandone le profonde differenze funzionali e strutturali, essendo il secondo ricollegato a un fatto-reato e il primo riferito a una valutazione di pericolosità, espressa mediante condotte che non necessariamente costituiscono reato.

Si tratta di procedimenti autonomi e proprio da tale autonomia deriva che nel procedimento di prevenzione la prova indiretta o indiziarla non deve essere dotata dei caratteri prescritti dall'art. 192, c.p.p. (cfr. Cass., sez. II, 30 aprile 2013, n. 26774, rv. 256820; Cass., sez. I, 29 aprile 2011, n. 20160, rv. 250278; Cass., sez. V, 28 marzo 2002, n. 23041; Cass., sez. I, 21 ottobre 1999, n. 5786, rv. 215117).

6.3. Conseguenza ulteriore della descritta autonomia dei due procedimenti va individuata nella impermeabilità del procedimento di prevenzione alle vicende del processo penale.

Nel corso del procedimento di prevenzione, pertanto, il giudice di merito è legittimato a servirsi di elementi di prova o di tipo indiziarlo tratti da procedimenti penali in corso, anche se non ancora definiti con sentenza irrevocabile, e, in tale ultimo caso, anche a prescindere dalla natura delle statuizioni terminali in ordine all'accertamento della responsabilità. Sicché, pure l'assoluzione, anche se irrevocabile, dal reato non comporterebbe la automatica esclusione della pericolosità sociale, potendosi il relativo scrutinio fondare sia sugli stessi fatti storici in ordine ai quali è stata esclusa la configurabilità di illiceità penale, sia su altri fatti acquisiti o autonomamente desunti nel giudizio di prevenzione.

Ciò che rileva, è che il giudizio di pericolosità sia fondato su elementi certi, dai quali possa legittimamente farsi discendere l'affermazione dell'esistenza della pericolosità, sulla base di un ragionamento immune da vizi.

Del resto, che gli indizi sulla cui base formulare il giudizio di pericolosità non debbano necessariamente avere i caratteri di gravità, precisione e concordanza richiesti dall'art. 192, c.p.p., lo ha affermato anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale (Grande Camera, 1° marzo - 6 aprile 2000, Labita c. Italia) ha ritenuto non in contrasto con i principi della Cedu il fatto che le misure di prevenzione siano applicate nei confronti di individui sospettati di appartenere alla mafia anche prima della loro condanna, poiché tendono a impedire il compimento di atti criminali; mentre il proscioglimento eventualmente sopravvenuto non le priva necessariamente di ogni ragion d'essere: infatti, elementi concreti raccolti durante un processo, anche se insufficienti per giungere a una condanna, possono tuttavia giustificare dei ragionevoli dubbi che l'individuo in questione possa in futuro commettere dei reati (cfr. Cass., sez. II, 28 maggio 2013, n. 35714; Cass., sez. I, 17 gennaio 2008, n. 6613, rv. 239358; Cass., sez. VI, 29 gennaio 1998, n. 332, rv. 210819),

6.4. Tanto premesso il decreto oggetto di ricorso appare assolutamente conforme ai principi elaborati dalla giurisprudenza di legittimità, sinteticamente indicati nelle pagine che precedono.

La corte territoriale, infatti, partendo dal dato oggettivo rappresentato dalla sentenza di condanna alla pena di anni tre di reclusione pronunciata dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale di Reggio Calabria in data 7 aprile 2010 nei confronti del G., perché ritenuto responsabile del delitto di concorso esterno nell'associazione a delinquere di stampo mafioso denominata «n. A.», confermata in grado di appello (circostanze, come si è visto, pacificamente ammesse dai difensori del ricorrente), ha evidenziato come l'appartenenza del proposto al suddetto sodalizio criminoso, in termini di concorso esterno, autorizzasse la formulazione di un giudizio di attuale pericolosità sociale di quest'ultimo.

Tale giudizio si fonda sulla puntuale ricostruzione, operata dal giudice di secondo grado, dell'attività posta in essere dal G. in favore della menzionata associazione mafiosa, attraverso ampi richiami alla motivazione del decreto emesso dal tribunale di Reggio Calabria il 23 febbraio 2011, oggetto del giudizio di appello, ed ai risultati dell'attività di indagine, dai quali, osserva correttamente la corte territoriale, si desume come il proposto abbia messo a disposizione degli interessi illeciti della «c. A.», incontrandosi più volte con gli affiliati e con lo storico capo A. C., nel periodo della latitanza di quest'ultimo, la propria capacità professionale maturata nel settore economico-finanziario, curando, in particolare, l'operazione di riciclaggio di dinari croati per un importo di 200.000 dollari, alla quale si erano aggiunti ulteriori incarichi aventi sempre ad oggetto il cambio di valute estere per importi notevolmente superiori, il ritardo nell'espletamento dei quali aveva determinato l'irritazione dei capi dell'associazione, che, per punirlo della inefficienza dimostrata, avevano dato l'ordine di incendiare l'autovettura del proposto.



Con motivazione approfondita e dotata di intrinseca coerenza logica la corte ha sottolineato come l'episodio dell'incendio dell'autovettura del G., valorizzato nella prospettiva difensiva in quanto elemento dimostrativo dell'avvenuto recesso di quest'ultimo dalla «c. A., debba essere interpretato in una luce completamente diversa, essendo stato perpetrato proprio allo scopo di richiamare il proposto «ad attendere ai suoi doveri nei confronti della cosca con maggiore sollecitudine ed efficacia», come si evince dal contenuto delle conversazioni di A. G., intercettate dal mese di agosto del 2005 in poi, in una prospettiva, quindi, in cui il legame tra il G. e la «c. A.» è ben lungi dall'essere reciso, ma tende a rafforzarsi ulteriormente, come dimostrato dall'ulteriore significativa circostanza che il proposto, anche dopo avere subito l'attentato, ha continuato nelle operazioni di Investimento immobiliare, finanziate in parte con i proventi illeciti provenienti dal sodalizio (cfr. pp. 6-7).

In presenza di una motivazione niente affatto apparente, ma approfondita, immune da vizi e conforme ai principi elaborati dalla giurisprudenza di legittimità in subiecta materia, anche l'ulteriore argomento rappresentato dall'avv. D'Ascola nei motivi nuovi appare privo di rilievo.

Ciò in quanto l'indicato arresto della Corte di Cassazione del 15 febbraio 2013 (allegato al ricorso), che ha annullato la sentenza della corte di appello di Reggio Calabria del 20 aprile 2011, con rinvio degli atti per un nuovo giudizio, individuando un difetto motivazionale in ordine alla affermata sussistenza della «n. A.», come nuova compagine associativa, rispetto a quella già ritenuta operante in passato da precedenti sentenze divenute irrevocabili, da un lato non rappresenta una statuizione terminale sulla responsabilità penale del G. per il delitto associativo in senso a lui favorevole, dall'altro costituisce elemento sopravvenuto all'adozione del decreto impugnato, sul quale la motivazione della corte territoriale per ovvie ragioni non era in grado di soffermarsi, che, pertanto, non può formare oggetto di valutazione per la prima volta in questa sede di legittimità.

7. Passando ad esaminare le questioni prospettate relativamente alle misure di prevenzione reali applicate nei confronti del Grillone, ritiene il Collegio di dovere preliminarmente sollevare, ai sensi dell'art. 23, comma 3, legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 10, comma 3, d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (già art. 4, comma 11, legge 27 dicembre 1956, n. 1423) e dell'art. 27, co. 2, d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (già art. 3-ter, comma 2, legge 31 maggio 1965, n. 575), in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

8. Le ragioni che inducono questa Corte a sollevare d'ufficio l'indicata questione di legittimità costituzionale possono riassumersi nei seguenti termini.

8.1. Come è noto, ai sensi dell'art. 4, comma 11, legge 27 dicembre 1956, n. 1423, avverso il decreto della corte d'appello, che decide sulla impugnazione avverso il provvedimento con cui il tribunale applica una delle misure di prevenzione personali previste dall'art. 3, legge 27 dicembre 1956, n. 1423, è ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge, da parte del pubblico ministero e dell'interessato.

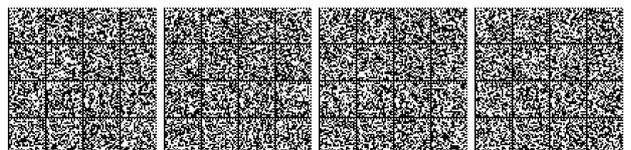
Il sistema delle impugnazioni avverso i provvedimenti dell'autorità giudiziaria di applicazione delle misure di prevenzione personali previste dall'art. 3, legge 27 dicembre 1956, n. 1423, è stato esteso, dall'art. 3-ter, comma 2, legge 31 maggio 1965, n. 575, anche al provvedimento con cui il tribunale dispone, tra l'altro, la confisca dei beni sequestrati, ai sensi dell'art. 2-ter, legge 31 maggio 1965, n. 575.

Ne consegue che anche nei confronti del decreto con cui la corte di appello decide sulla impugnazione proposta avverso il provvedimento con cui il tribunale applica la misura di sicurezza patrimoniale della confisca dei beni (o del sequestro) è ammesso ricorso per cassazione solo per violazione di legge.

Orbene proprio questa limitazione del vizio denunciabile attraverso il ricorso per cassazione alla sola violazione di legge, fa sorgere il dubbio di conformità a Costituzione della relativa previsione normativa, che si badi bene, è rimasta invariata anche dopo l'intervenuta abrogazione della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e della legge 31 maggio 1965, n. 575 da parte dell'art. 120, comma 1, lettera a) e lettera b), del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

Ed invero, attualmente, l'art. 10, comma 3, d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159, riproduce il contenuto dell'art. 4, comma 11, legge 27 dicembre 1956, n. 1423, mentre l'art. 27, comma 2, d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159, al pari dell'art. art. 3-ter, comma 2, legge 31 maggio 1965, n. 575, nel rimandare alle disposizioni contenute nel citato art. 10, comma 3, d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159, ribadisce il principio secondo cui avverso il decreto con cui la corte di appello decide sulla impugnazione del provvedimento con cui il tribunale ha disposto la confisca dei beni sequestrati, può essere proposto ricorso per cassazione solo per violazione di legge.

8.2. Al riguardo va preliminarmente rammentato che, nel definire la nozione di «violazione di legge», in tutti i casi in cui essa rappresenta l'unico vizio che può essere dedotto con il ricorso per cassazione, la giurisprudenza del Supremo Collegio è da tempo attestata sul principio secondo cui non rientra nel concetto di violazione di legge, come indicato negli artt. 111 cost. e 606, lett. b) e c), c.p.p., la contraddittorietà o la manifesta illogicità della motivazione, in quanto separatamente previste come motivo di ricorso dall'art. 606, lett. e), stesso codice (cfr. Cass., sez. I, 27 ottobre



2010, n. 40827, rv. 248468; Cass., sez. V, 8 maggio 1998, n. 2879, rv. 210934; Cass., sez. I, 9 maggio 2006, n. 19093, rv. 234179; Cass., sez. IV, 27 febbraio 2004, n. 20191; Cass., sez. un., 28 gennaio 2004, n. 5876, rv. 226710; Cass., sez. un., 29 maggio 2008, n. 25932, rv. 239692.)

8.3 Il tema di cui si discute, inoltre, è già stato affrontato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 321 del 5 novembre 2004, con cui è stata dichiarata non fondata, in riferimento agli art. 3 e 24, Cost., la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Corte di Cassazione, dell'art. 4, comma 11, legge 27 dicembre 1956 n. 1423, nella parte in cui, limitando alla sola violazione di legge il ricorso contro il decreto della corte d'appello in materia di misure di prevenzione, esclude la possibilità di ricorrere in cassazione facendo valere il vizio di manifesta illogicità della motivazione, ai sensi dell'art. 606, comma 1, lett. e), c.p.p.

In particolare il Giudice delle Leggi, premesso che il giudice remittente «muove dall'assunto che l'impossibilità di controllare la congruenza della struttura logica della motivazione comporti una ingiustificata contrazione delle garanzie difensive apprestate in un procedimento potenzialmente idoneo, al pari del processo penale, ad incidere sulla libertà personale, e che la disciplina censurata introduca una ingiustificata disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per le misure di sicurezza e per le misure contemplate dall'art. 6 della legge n. 401 del 1989», osservava che «tali rilievi tuttavia si basano sul confronto tra settori direttamente non comparabili, posto che il procedimento di prevenzione, il processo penale e il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza sono dotati di proprie peculiarità, sia sul terreno processuale che nei presupposti sostanziali», aggiungendo che, secondo la costante giurisprudenza della stessa Corte costituzionale, «le forme di esercizio del diritto di difesa possono essere diversamente modulate in relazione alle caratteristiche di ciascun procedimento, allorché di tale diritto siano comunque assicurati lo scopo e la funzione (v. tra molte ordinanze n. 352 e n. 132 del 2003)», per cui «non può ritenersi lesivo dei parametri evocati che i vizi della motivazione siano variamente considerati a seconda del tipo di decisione a cui ineriscono».

8.4. La menzionata decisione della Corte costituzionale, pur accennandovi, non prende posizione in ordine all'esatto significato da attribuire alla «violazione di legge» quale vizio deducibile con il ricorso per cassazione avverso i provvedimenti in tema di misure di prevenzione adottati dalla corte di appello.

Non appare revocabile in dubbio, tuttavia, che al riguardo si sia formato nella giurisprudenza di legittimità un «diritto vivente» secondo cui, essendo ammesso, in materia di misure di prevenzione, personali e patrimoniali, il ricorso per cassazione soltanto per violazione di legge, giusto il disposto dell'art. 4, legge 27 dicembre 1956 n. 1423, richiamato dall'art. 3-ter, comma 2, legge 31 maggio 1965 n. 575, il vizio della motivazione del decreto può essere dedotto solo qualora se ne contesti l'inesistenza o la mera apparenza, qualificabili come forme di violazione dell'obbligo di provvedere con decreto motivato imposto al giudice d'appello dal nono comma del predetto art. 4, legge n. 1423 del 1956 (oggi comma secondo dell'art. 10, d. lgs., 6 settembre 2011, n. 159), non potendosi estendere il ricorso al controllo dell'*iter* giustificativo della decisione, sicché è inammissibile l'impugnazione con cui vengano denunciati i vizi di contraddittorietà o di illogicità manifesta della motivazione (cfr., *ex plurimis*, Cass., sez. VI, 27 giugno 2013, n. 35240, rv. 256263; Cass., sez. VI, 28 febbraio 2013, n. 20816, rv. 257007; Cass., sez. VI, 15 gennaio 2013, n. 24272, rv. 256805; Cass., sez. V, 8 aprile 2010, n. 19598, rv. 247514).

La posizione su cui si è attestata la giurisprudenza di legittimità in tema di sindacato sulla motivazione del decreto adottato dalla corte di appello nel procedimento di prevenzione, dunque, esclude dal novero dei vizi deducibili in sede di legittimità le ipotesi previste dall'art. 606 comma 1, lett. e), c.p.p., potendosi esclusivamente denunciare con il ricorso il caso di motivazione inesistente o meramente apparente.

Ne deriva, pertanto, come è stato evidenziato, che, oltre ai casi di mancanza assoluta di motivazione, col ricorso per cassazione contro i decreti emessi in materia di misure di prevenzione, la motivazione deve ritenersi censurabile soltanto quando sia priva dei requisiti minimi di coerenza, di completezza e di logicità, al punto da risultare meramente apparente, o sia assolutamente inidonea a rendere comprensibile il filo logico seguito dal giudice di merito ovvero, ancora, quando le linee argomentative del provvedimento siano talmente sconcordate e carenti dei necessari passaggi logici da fare risultare oscure le ragioni che hanno giustificato l'applicazione della misura (cfr. Cass., sez. I, 21 gennaio 1999, n. 544, rv. 212946; Cass., sez. VI, 10 marzo 2008, n. 25795).

Orbene, prescindendo dal rilevare come l'operazione ermeneutica sino ad ora sviluppata dalla giurisprudenza di legittimità, sia segnata da una evidente e «contraddittoria» tendenza a ricondurre nell'ambito della «motivazione apparente» e, quindi, nel vizio della «violazione di legge», deficienze motivazionali che, in alcuni casi, andrebbero in realtà inquadrate nelle categorie della carenza, contraddittorietà e manifesta illogicità della motivazione, l'interprete non può prescindere dal risultato della indicata elaborazione giurisprudenziale, che non consente di dedurre, nel procedimento di prevenzione, con il mezzo del ricorso per cassazione avverso il decreto della corte di appello previsto dal citato art. 10, co. 2, d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159, i vizi di cui all'art. 606, comma 1, lett. e), c.p.p., e, quindi, correlativamente, non chiedersi se tale limitazione sia giustificabile e non costituisca, piuttosto, violazione del principio di ragionevolezza.



8.4. Tale dubbio si rafforza, poi, alla luce dell'ennesimo intervento di riforma del Legislatore in subiecta materia, che ha rappresentato l'occasione per una serie di interventi della giurisprudenza di legittimità sul tema, da tempo controverso in dottrina ed in giurisprudenza, della natura della confisca cd. di prevenzione.

Come è noto, infatti, l'art. 10, comma 1, lett. c), decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92, convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125, come successivamente modificato dall'art. 2, co. 22, legge 15 luglio 2009, n. 94, ha introdotto un nuovo comma, il 6 bis, all'art. 2-bis, legge n. 575 del 1965 (ora riprodotto all'art. 18, comma 1, d.lgs. n. 159 del 2011) in base al quale «le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente e, per le misure di prevenzione patrimoniali, indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione.»

Orbene, secondo un orientamento recentemente formatosi nella giurisprudenza di legittimità, il citato intervento normativo, non richiedendo più come presupposto necessario per l'applicazione della misura di prevenzione patrimoniale della confisca che il proposto sia persona socialmente (ed attualmente) pericolosa, avrebbe accentuato la natura eminentemente sanzionatoria della confisca di prevenzione, non rendendola assimilabile alle misure di sicurezza patrimoniali e, pertanto, non consentendo di estendere nei suoi confronti la deroga al principio della irretroattività della legge penale di cui all'art. 11 delle preleggi al codice civile, fissata dall'art. 200, co. 1, c.p. (cfr. Cass., sez. V, 13 novembre 2012, n. 14044, rv. 255042, nonché, nello stesso senso, Cass., sez. I, 28 febbraio 2012, n. 11768, rv. 252297, in tema di confisca per equivalente, prevista dal comma 10, dell'art. 2-ter legge n. 575 del 1965, così come novellato dall'art. 10 comma 1 lett. d) n. 4 del decreto-legge n. 92 del 2008, conv. in legge n. 125 del 2008).

Altro orientamento, invero prevalente, è attestato sull'opposta tesi, secondo la quale il venir meno del presupposto della pericolosità sociale non ha modificato la natura della confisca di prevenzione di persona indiziata di appartenere ad un'associazione di stampo mafioso, che, come già affermato da tempo dalla Suprema Corte nella sua espressione più autorevole (cfr. Cass, sez. u., 3 luglio 1996, n. 18, rv. 205262), non ha né il carattere sanzionatorio di natura penale, né quello di un provvedimento di prevenzione, ma va ricondotta nell'ambito di quel «tertium genus costituito da una sanzione amministrativa, equiparabile, quanto al contenuto e agli effetti, alla misura di sicurezza della confisca di cui all'art. 240 comma 2 c.p., con la conseguenza che ad essa si applica il disposto dell'art. 200, co.1, c.p. (cfr., *ex plurimis*, Cass., sez. I, 17 maggio 2013, n. 39204, rv. 256141; Cass., sez. II, 14 marzo 2012, n. 21894, rv. 252829; Cass., sez. V, 20 gennaio 2010, n. 16580, rv. 246863). Le stesse Sezioni Unite della Corte di Cassazione, peraltro, con una recentissima decisione, non ancora oggetto di massimazione, sono tornate sull'argomento, ribadendo l'equiparazione della confisca adottata nell'ambito del procedimento di prevenzione alle misure di sicurezza, con conseguente applicabilità in subiecta materia dell'art. 200, c.p. (cfr. Cass., sez. un. , 26 giugno 2014, S. ed altri).

8.5. L'esatta individuazione della natura giuridica della confisca di prevenzione, tuttavia, non assume valore decisivo nell'unica prospettiva che rileva in questa sede, riguardante «il catalogo» dei vizi che possono essere dedotti con il ricorso per cassazione avverso il decreto con cui la corte di appello decide sulla impugnazione del provvedimento del tribunale applicativo della menzionata confisca.

Al riguardo non può non rilevarsi che, come evidenziato nella citata sentenza della prima sezione della Suprema Corte n. 11768 del 28 febbraio 2012, sia in sede di giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, formatasi in particolare sull'interpretazione degli artt. 6 e 7 della CEDU, sia nella giurisprudenza della stessa Corte costituzionale, si è affermata una tendenza ad assoggettare «tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo» (ed è incontestabile che la confisca di prevenzione presenti siffatto carattere) «alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto», in una prospettiva di tendenziale uniformità di trattamento che sarebbe arbitrario limitare al solo principio, preso specificamente in considerazione nel menzionato arresto del Supremo Collegio, secondo cui ogni intervento sanzionatorio, quindi anche quelli che non appartengono al genus della sanzione penale, come le sanzioni amministrative, richiede che sia «la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire».

In ogni caso, procedendo lungo la strada segnata dalla prevalente giurisprudenza di legittimità, della equiparazione della confisca di prevenzione, «quanto al contenuto ed agli effetti», alla misura di sicurezza di cui all'art. 240, co. 2, c.p., va considerato che analoga e ben più radicale equiparazione è ravvisabile tra la suddetta misura di prevenzione patrimoniale e la particolare ipotesi di confisca prevista dall'art. 12 sexies, co. 1, decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, (cd. «confisca penale allargata», ricondotta dalla giurisprudenza di legittimità al genus delle misure di sicurezza patrimoniali non aventi carattere sanzionatorio: Cassa, sez. VI, 11 ottobre 2012, n. 10887, rv. 254786; Cass., sez. VI, 6 marzo 2009, n. 25096, rv. 244355), che, nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti, per taluno dei delitti indicati nei primo e nel secondo comma del suddetto art. 12-sexies, prevede come obbligatoria la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica».



L'equiparazione appare evidente ove si tenga conto, da un lato che tanto l'art. 12-*sexies*, co. 1, decreto-legge, 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1992, n. 356, quanto l'art. 2-*ter*, co. 3, legge 31 maggio 1965, n. 575 (attualmente riprodotto nel testo dell'art. 24, comma 1, prima parte, d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159), prescindono da una valutazione sull'attuale pericolosità sociale del soggetto destinatario del provvedimento di natura reale incidente sul suo patrimonio, prevedendo come comune presupposto per l'applicazione della confisca l'esistenza di una «sproporzione» tra il valore dei beni posseduti, direttamente o indirettamente, dall'interessato, e i redditi risultanti dalle dichiarazioni fiscali ovvero comunque ragionevolmente riconducibili alle attività economiche esercitate; dall'altro che in entrambi i casi attraverso l'effetto ablativo dei beni l'ordinamento persegue l'obiettivo di evitare che «il sistema economico legale sia funzionalmente alterato da anomali accumuli di ricchezza».

Né va taciuta l'esistenza di una evidente vicinanza tra i due istituti, sotto il particolare profilo della sequenza attraverso la quale vengono adottati i provvedimenti in cui prende corpo la finalità ablativa, dominata dal carattere giurisdizionale che caratterizza i relativi procedimenti, entrambi destinati a concludersi con provvedimenti definitivi, pur suscettibili di revoca.

È significativo, al riguardo, che, ai sensi dell'art. 28, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, la revocazione della decisione definitiva sulla confisca, al pari della revisione delle decisioni di condanna divenute irrevocabili prevista dall'art. 630 del codice di rito, possa essere richiesta «nelle forme previste dall'art. 630 del codice di procedura penale», per ipotesi riconducibili alla medesima *ratio* che ispira i casi di revisione indicati nel citata art. 630, lett. a); c) e d), c.p.p.).

Ulteriore sintomo della totale sovrapposibilità, ai fini che qui interessano, tra la «confisca di prevenzione» e la «confisca penale allargata» va ravvisato, altresì, nel fatto che, pur mantenendosi nell'alveo di un procedimento giurisdizionale, la confisca di cui all'art. 12-*sexies* decreto-legge 8 giugno 1992 n. 306, conv. nella legge 7 agosto 1992 n. 356, non deve necessariamente essere disposta con la sentenza di condanna, che ne rappresenta solo il necessario presupposto.

La suddetta, confisca, infatti, secondo il noto e consolidato orientamento di questa Corte, può essere disposta anche dal giudice dell'esecuzione che provvede «*de plano*», a norma degli art. 676 e 667 comma 4 c.p.p., ovvero all'esito di procedura in contraddittorio a norma dell'art. 666 c.p.p., salvo che sulla questione non abbia già provveduto il giudice della cognizione con conseguente preclusione processuale (*cf.*, per tutte: Cass. S.U. 30 maggio 2001 n. 29022; Cass., sez. I, 9 marzo 2007 n. 22752; Cass. sez. VI, 20 maggio 2008, n. 27343, rv. 240585; Cass., sez. VI, 15 novembre 2012, n. 49974); ed è assdiutamente indiscusso che anche il provvedimento di applicazione della confisca ex art. 12-*sexies* del decreto-legge n. 306/2992 adottato «in executivis» è, secondo le regole generali, ricorribile per cassazione per tutti, indistintamente, i motivi previsti dall'art. 606 c.p.p., ivi compresi, quindi, i vizi di motivazione. previo preliminare esperimento della opposizione, ai sensi dell'art. 667, comma 4, c.p.p.

La «comunanza strutturale, ontologica e funzionale» dei due istituti, pur nella diversità dei rispettivi presupposti applicativi, è stata, infine, riconosciuta da un recentissimo e condivisibile arresto della Suprema Corte, secondo cui la differenza tra la «confisca di prevenzione» e la confisca penale allargata «riguarda esclusivamente la percezione e la ricostruzione di uno dei presupposti applicativi, non il modo di atteggiarsi e le finalità del sequestro e della confisca, che restano pienamente coincidenti (*cf.* Cass., sez. I, 20 maggio 2014, n. 1528).

8.6. Non appare, pertanto, razionalmente giustificabile che, a differenza di quanto si verifica nel caso della confisca ex art. 12 *sexies* del decreto-legge n. 306/1992, il provvedimento applicativo della confisca c.d. «di prevenzione» possa essere oggetto di ricorso per cassazione solo per violazione di legge. E ciò tanto più in quanto, fondandosi, nell'uno e nell'altro caso, la misura in questione sul requisito della «sproporzione» tra le legittime risorse economiche del soggetto e il valore dei beni di cui egli abbia, direttamente o per interposta persona, la disponibilità, è sempre necessario che la ritenuta sussistenza di detto requisito venga sostenuta da adeguata motivazione, nella quale si dia atto dell'avvenuta valutazione di tutti gli elementi di fatto (spesso caratterizzati da estrema complessità) idonei a rendere giustificata la decisione assunta; motivazione che non si vede, quindi, per quale ragione possa essere, in un caso, censurata senza limiti che non siano quelli propri dell'apposito vizio di legittimità previsto dall'art. 606, comma 1, lett. e), c.p.p. e, nell'altro caso, solo in quanto si riesca, più o meno faticosamente e ricorrendo, non di rado, alle più svariate acrobazie dialettiche, a far passare il vizio di motivazione per inesistenza o mera apparenza della motivazione stessa.

L'incongruenza, poi, appare, se possibile, ancora più manifesta ove si consideri che la confisca di prevenzione (come si è visto) prescinde non solo, al pari di quella prevista dall'art. 12-*sexies* del decreto-legge n. 306/1992, dal requisito dell'attuale pericolosità del soggetto, ma anche da quello (richiesto invece dal citato art. art. 12-*sexies*), costituito da una precedente pronuncia di condanna penale (o di applicazione della pena su richiesta); ragion per cui, semmai, è proprio con riguardo alla confisca di prevenzione, siccome basata su un presupposto oggettivamente più «debole» di quello rappresentato da una condanna penale, che il diritto di difesa, a parità di conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'applicazione dell'una o dell'altra delle misure in questione, dovrebbe essere maggiormente garantito.



Va osservato a questo punto, per completezza, che nessun problema di conformità a Costituzione si pone, invece, con riferimento alla misura di prevenzione patrimoniale del sequestro di cui all'art. 2-ter, legge 31 maggio 1965, n. 575 (ora art. 20, d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159), in quanto, in questo caso, In considerazione della natura «cautelare» e provvisoria di tale misura di prevenzione, la limitazione dei vizi deducibili con il ricorso per cassazione, non appare distonica rispetto alla previsione di cui all'art. 325, c.p.p., che del pari limita alla sola violazione di legge i vizi che possono essere dedotti con il ricorso per cassazione avverso le ordinanze emesse ai sensi dell'art. 322-bis, c.p.p., dal tribunale del riesame quale giudice di appello avverso i provvedimenti cautelativi in materia di sequestro preventivo adottati nei confronti dei beni suscettibili di confisca, ai sensi dell'art. 321, co. 2, c.p.p.

Parimenti, appare da escludere che la prospettata Incostituzionalità della limitazione del ricorso per cassazione, nel caso della confisca «di prevenzione», alla sola violazione di legge possa aprire il varco ad un dubbio di costituzionalità che investa anche l'analoga limitazione che opera con riguardo ai provvedimenti applicativi delle misure di prevenzione personale; e ciò in quanto queste ultime, pur connotate anch'esse da innegabili profili di forte afflittività, hanno tuttavia natura e conseguenze tutt'affatto diverse da quelle delle sanzioni penali, per cui ben può giustificarsi la differenza nel regime delle impugnazioni; differenza che non trova invece giustificazione - si ripete ancora una volta - con riguardo alla confisca, giacché tanto quella di prevenzione quanto quella ex art. 12-sexies del decreto-legge n. 306/1992 postulano l'accertamento delle medesime condizioni di fatto e producono le medesime conseguenze negative sul patrimonio del soggetti destinatari.

9. A questo punto, si ritiene che possa affermarsi che risultano pienamente Integrate le condizioni previste dall'art. 1, legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, dall'art. 23, legge cost. 11 marzo 1953, n. 87 e dalla elaborazione della giurisprudenza della Corte costituzionale per la rinessione della indicata questione di legittimità costituzionale.

9.1. Nel richiamare, infatti, a sostegno della non manifesta infondatezza, di detta questione quanto finora argomentato, va ora osservato che appare sussistente anche il requisito della rilevanza, sotto un duplice profilo.

Da un lato, infatti, la normativa della cui legittimità costituzionale si dubita è senza dubbio applicabile alla presente fase processuale, in quanto è proprio il combinato disposto degli artt. 10, comma 3, e 27, comma 2, d. lgs. 6 settembre 2011, n. 159, a limitare al solo vizio della violazione di legge il controllo cui è demandata la Corte di Cassazione quale giudice dell'impugnazione avverso il decreto con cui la corte di appello decide sulla impugnazione del provvedimento del tribunale di applicazione della misura di prevenzione patrimoniale della confisca. D'altro canto l'eventuale pronuncia della Corte costituzionale è in grado di incidere concretamente sul giudizio principale, consentendo alla Corte di Cassazione di esaminare i vizi dedotti con il ricorso proposto nell'interesse del G., nella loro effettiva natura di doglianze che, benché strumentalmente veicolate sotto le «mentite» spoglie della violazione di legge, costituita dalla pretesa «mera apparenza» della motivazione a sostegno del provvedimento impugnato, in realtà sono state declinate come veri e propri vizi di motivazione, di cui non appare possibile escludere «ictu oculi» la fondatezza, ma che, d'altra parte, in quanto tali, renderebbero, allo stato attuale della richiamata normativa, inammissibile il ricorso.

Nemmeno può costituire ostacolo alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale di cui si discute l'ipotetica possibilità che il ricorso del G. debba dichiararsi inammissibile, in quanto fondato su motivi di merito non deducibili in sede di legittimità, perché una tale conclusione presupporrebbe necessariamente, dal punto di vista logico, che fosse comunque prima risolta la questione della individuazione dei vizi che possono dedursi con il ricorso per cassazione, per poi verificare se, attraverso le doglianze sulla motivazione del provvedimento impugnato, non fossero state dedotte In realtà questioni di merito.

Né la rilevanza della indicata questione di legittimità costituzionale può essere esclusa dalla ritenuta attualità della pericolosità sociale del Grillone, dal momento che non può farsi dipendere la ragionevolezza o meno della previsione normativa limitatrice con effetti generali della proponibilità del ricorso per cassazione in subiecta materia alla sola violazione di legge, dalla mera eventualità che, nel caso specifico, la confisca si applichi nei confronti di un soggetto da ritenere anche attualmente pericoloso, per cui solo in presenza di tale condizione la suddetta limitazione sarebbe accettabile.

Non si vede, in altri termini, come il collegio, sol per avere ritenuto corretto il giudizio di attuale pericolosità sociale del proposto, formulato dai giudici di merito ai soli fini dell'applicazione della misura personale di prevenzione, avrebbe potuto ritenere ammissibili, e quindi suscettibili di valutazione ai fini della loro fondatezza o meno, quelli che, come si è detto, altro non erano, nella sostanza, se non pretesi vizi di motivazione, dei quali doveva quindi pregiudizialmente ritenersi precluso ogni e qualsiasi esame.

9.2. Va rilevato, infine, che la rimessione della questione di legittimità costituzionale si impone, non essendo praticabile nessuna interpretazione della indicata normativa in senso conforme a Costituzione, in quanto la mancata previsione della possibilità di dedurre con il ricorso per cassazione anche i vizi di motivazione, determina un vulnus dei principi contenuti nelle citate norme costituzionali, sanabile solo attraverso un intervento additivo del giudice delle



leggi, che non può essere escluso dal «diritto vivente» formatosi nella giurisprudenza di legittimità sulla estensione della nozione di «violazione di legge», proprio perché tale nozione, pur non essendo ridotta al ristretto ambito della formulazione testuale della norma, non si estende al punto tale da farvi ricomprendere i vizi della motivazione carente, contraddittoria o manifestamente illogica.

10. Si impone, pertanto, ai sensi dell'art. 23, co. 4, legge cost. n. 87/53, la sospensione del giudizio in corso, relativamente alla intervenuta applicazione della misura di prevenzione patrimoniale della confisca (che assorbe in sé il provvedimento di sequestro), disponendosi che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità del combinato disposto dell'art. 4, comma 11, della legge n. 1423/1956 e dell'art. 3-ter, comma 2, della legge n. 575/65 (ora art. 10, comma 3, e art. 27, co. 2, del decreto legislativo n. 159/2011), nella parte in cui limitano alla sola violazione di legge la proponibilità del ricorso per cassazione avverso i provvedimenti di confisca adottati nell'ambito dei procedimenti di prevenzione, per contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione. Sospende il giudizio in corso, relativamente alla disposta applicazione della misura di prevenzione patrimoniale, e dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio e comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento. Rigetta il ricorso nella parte relativa alla disposta applicazione della misura di prevenzione personale.

Così deciso in Roma il 16 maggio 2014

Il Presidente: DUBOLINO

Il Consigliere estensore

14C00294

N. 203

Ordinanza del 9 luglio 2014 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Gestore dei servizi energetici - Gse Spa contro Cirio Agricola Srl e Ministero dello sviluppo economico

Energia - Attuazione della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che quando sia accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivi, il GSE rigetta la richiesta e dispone l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione - Previsione che il GSE dispone la esclusione dalla concessione degli incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza per un periodo di dieci anni dei soggetti che avevano presentato la richiesta di incentivi - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio di irretroattività delle sanzioni amministrative - Eccesso di delega - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU e dal diritto comunitario.

- Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 43.
- Costituzione, artt. 3, 25, comma secondo, 76 e 117, primo comma; legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 2, comma 1, lett. c); Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 7.



IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6380 del 2013, proposto da:

Gse - Gestore dei servizi energetici s.p.a. in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Andrea Panzarola e Stefano Crisci, con domicilio eletto presso Sergio Fidanzia in Roma, viale Bruno Buozzi, 109;

Contro Cirio Agricola s.r.l. in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Pallottino, presso lo stesso elettivamente domiciliata in Roma, via Oslavia, 12, anche appellante incidentale;

Nei confronti di Ministero dello sviluppo economico in persona del ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Per la riforma della sentenza del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione III ter n. 3314/2013, resa tra le parti, concernente decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti per impianto fotovoltaico.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Cirio Agricola s.r.l. e del Ministero intimato;

Visto l'appello incidentale proposto dalla società appellata;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 aprile 2014 il consigliere Roberta Vigotti e uditi per le parti gli avvocati Crisci e Pallottino e l'avvocato dello Stato Barbara Tidore;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

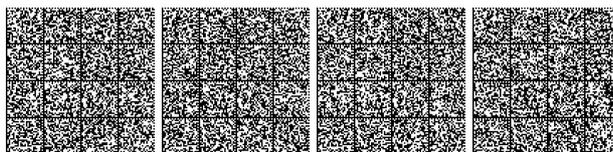
Il Gestore dei servizi energetici (d'ora in poi, Gse, o Gestore) chiede la riforma della sentenza, in epigrafe indicata, con la quale il Tribunale amministrativo del Lazio ha accolto in parte il ricorso, con relativi motivi aggiunti, proposto dalla società Cirio Agricola avverso i provvedimenti di decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti previsti dal decreto ministeriale 19 febbraio 2007 per l'impianto fotovoltaico denominato «Cirio impianto FV su fienili», e di esclusione dalla concessione degli incentivi per un periodo di dieci anni ai sensi dell'art. 43 d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28.

La sentenza impugnata ha respinto il ricorso per la parte relativa alla decadenza dagli incentivi, determinata dal mancato completamento dei lavori alla data del 31 dicembre 2010: avverso questa parte della decisione la società resistente ha proposto appello incidentale.

I) La controversia in esame si iscrive nell'ambito delle vicende relative agli incentivi per la realizzazione di impianti fotovoltaici, previsti originariamente dal d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), il cui art. 7 demandava a successivi decreti la definizione dei criteri per l'incentivazione della produzione di energia elettrica dalla fonte solare, anche per quanto riguarda le modalità per la determinazione dell'entità della specifica tariffa incentivante, di importo decrescente e di durata tali da garantire una equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio.

In attuazione di tale norma sono stati emanati i decreti ministeriali in data 28 luglio 2006, 19 febbraio 2007, 6 agosto 2010 e 5 maggio 2011 (denominati, rispettivamente, primo, secondo, terzo e quarto conto energia), con i quali, in particolare, sono state determinate le condizioni di erogazione delle suddette tariffe ed è stato affidato al Gse il compito di controllare le dichiarazioni rese dai richiedenti e di provvedere all'assegnazione degli incentivi.

Il secondo conto energia, che qui rileva, ha previsto l'erogazione dei benefici per gli impianti entrati in esercizio in data successiva alla deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas n. 90/2007 e fino al 31 dicembre 2010. In sostanziale coerenza, l'art. 2-sexies del decreto-legge 25 gennaio 2010 n. 3, introdotto dalla legge di conversione



22 marzo 2010, n. 41 ha riconosciuto il beneficio a tutti i soggetti che avessero concluso, entro il 31 dicembre 2010, l'installazione dell'impianto fotovoltaico ed avessero «inviato la richiesta di connessione dell'impianto di produzione entro l'ultima data utile affinché la connessione» fosse realizzata entro il 31 dicembre 2010.

Poiché, peraltro, l'entrata in esercizio scontava l'autorizzazione del gestore di rete alla connessione e alla realizzazione dell'impianto, per la quale erano necessari tempi lunghi e non preventivabili, sottratti alla disponibilità del soggetto richiedente, l'art. 1-*septies* del decreto-legge 8 luglio 2010, n. 105, convertito nella legge 13 agosto 2010, n. 129, modificando tale art. 2-*sexies* ha esteso la possibilità di usufruire delle tariffe previste dal secondo conto energia a tutti gli impianti che alla data del 31 dicembre 2010 avessero completato i lavori di realizzazione dell'impianto e fossero poi entrati in esercizio entro il 30 giugno 2011, ponendo quale condizione, oltre a quelle già previste dall'art. 5 del decreto ministeriale del 19 febbraio 2007 (tra le quali la presentazione della richiesta del beneficio entro sessanta giorni dalla data di entrata in esercizio dell'impianto), la comunicazione al gestore della rete e al Gse della fine lavori entro la suddetta data del 31 dicembre 2010, asseverata dalla dichiarazione di un professionista.

Per il caso di false dichiarazioni, l'art. 11 del suddetto decreto ministeriale del 19 febbraio 2007 prevedeva la decadenza dal diritto alla tariffa incentivante per l'intero periodo per la quale è prevista, mentre il decreto-legge n. 105 del 2010 non contiene una specifica disposizione in tal senso; peraltro, il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, ha esplicitamente posto, all'art. 23, terzo comma il seguente principio: «Non hanno titolo a percepire gli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili da qualsiasi fonte normativa previsti, i soggetti per i quali le autorità e gli enti competenti abbiano accertato che, in relazione alla richiesta di qualifica degli impianti o di erogazione degli incentivi, hanno fornito dati o documenti non veritieri, ovvero hanno reso dichiarazioni false o mendaci. Fermo restando il recupero delle somme indebitamente percepite, la condizione ostativa alla percezione degli incentivi ha durata di dieci anni dalla data dell'accertamento e si applica alla persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta, nonché ai seguenti soggetti:

- a) il legale rappresentante che ha sottoscritto la richiesta;
- b) il soggetto responsabile dell'impianto;
- c) il direttore tecnico;
- d) i soci, se si tratta di società in nome collettivo;
- e) i soci accomandatari; se si tratta di società in accomandita semplice;
- f) gli amministratori con potere di rappresentanza, se si tratta di altro tipo di società o consorzio.»

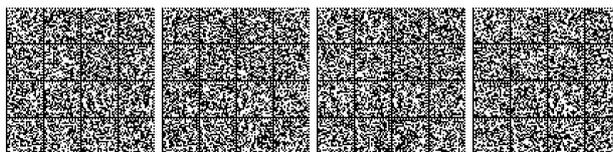
Di tale regime, riprodotto nel quarto conto energia di cui al decreto ministeriale 5 maggio 2011, l'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011 ha previsto l'applicazione anche alle situazioni pregresse.

La norma appena richiamata infatti dispone che «fatte salve le norme penali, qualora sia stato accertato che i lavori di installazione dell'impianto fotovoltaico non sono stati conclusi entro il 31 dicembre 2010, a seguito dell'esame della richiesta di incentivazione ai sensi del comma 1 dell'articolo 2-*sexies* del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 2010, n. 41, e successive modificazioni, il GSE rigetta l'istanza di incentivo e dispone contestualmente l'esclusione dagli incentivi degli impianti che utilizzano anche in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione. Con lo stesso provvedimento il GSE dispone l'esclusione dalla concessione di incentivi per la produzione di energia elettrica di sua competenza, per un periodo di dieci anni dalla data dell'accertamento, della persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta, nonché» dei soggetti elencati dal precedente art. 23.

II) Nella fattispecie in esame, la società Cirio Agricola ha presentato in data 29 dicembre 2010 la comunicazione di fine lavori ai sensi dell'art. 1-*septies* del d.l. n. 105 del 2010 per l'impianto sopra indicato; il Gestore ha effettuato il sopralluogo di competenza il 2 febbraio 2011, rilevando il mancato completamento dell'impianto di utenza e delle opere di integrazione architettonica ed ha, di conseguenza, dichiarato la decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti.

Il 14 novembre 2011 il Gse ha poi disposto, ai sensi dell'art. 43 d.lgs. n. 28 del 2011, l'esclusione di Cirio Agricola dalla concessione degli incentivi per un periodo di dieci anni.

Il ricorso proposto, con motivi aggiunti, dalla società avverso tali provvedimenti è stato respinto dal Tar per quanto riguarda il diniego del beneficio, mentre è stato accolto nella parte relativa all'applicazione della sanzione decennale, sul presupposto della mancata presentazione, in data successiva alla comunicazione di fine lavori, della specifica richiesta diretta ad ottenere l'incentivo.



Il Gestore ha proposto appello avverso questa parte della sentenza; con appello incidentale la società Cirio Agricola ha contestato la reiezione del ricorso principale.

III) L'appello incidentale è stato respinto con sentenza resa all'odierna camera di consiglio, con la conseguenziale conferma della sentenza nella parte in cui ha respinto il ricorso diretto avverso la decadenza dagli incentivi previsti dal secondo conto energia. Rimane pertanto confermato l'interesse del Gestore a coltivare l'appello principale, diretto a contestare la sentenza per la parte reiettiva dei motivi aggiunti, attinenti all'applicazione della sanzione prevista dall'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011, sanzione che è conseguenza della non veridicità della comunicazione di fine lavori.

IV) Con la sentenza impugnata il Tribunale amministrativo ha ritenuto che le sanzioni previste dalla norma appena citata possano trovare applicazione solo se è stata presentata la richiesta di accesso agli incentivi, non essendo sufficiente la mera dichiarazione di fine lavori e, in ragione della mancata presentazione di tale domanda da parte della Cirio Agricola, ha, come si è detto, accolto il ricorso.

V) Ai fini della risoluzione della controversia in esame è pregiudiziale sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011.

1) Il giudizio di rilevanza impone di interpretare la suddetta disposizione anche al fine di valutare la possibilità di fornirne una interpretazione di essa costituzionalmente orientata (da ultimo, Corte cost. n. 21 e n. 10 del 2013).

Il Tribunale amministrativo regionale, con la sentenza impugnata, ha ritenuto che tale disposizione debba essere intesa nel senso che la stessa contempra un fatto illecito che si perfeziona all'esito del completamento di due fasi temporalmente separate: la prima, costituita dalla comunicazione di fine lavori, deve concludersi entro il 31 dicembre 2010; la seconda fase, successiva all'entrata in esercizio che deve avvenire entro il 30 giugno 2011, costituita dalla richiesta di incentivi da presentare al GSE entro il successivo termine di sessanta giorni. Si sarebbe, pertanto, in presenza di un fatto illecito a formazione progressiva.

Questa Sezione ritiene, invece, che il fatto illecito si perfeziona in un unico contesto temporale nel momento in cui l'impresa presenta la comunicazione di fine lavori (incompleta o falsa) unitamente alla richiesta di incentivi.

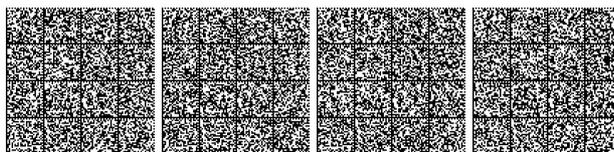
Tale esito interpretativo è l'unico possibile per le seguenti ragioni.

In primo luogo, dall'esame complessivo della normativa rilevante e, in particolare, dalle linee guida predisposte dal GSE, risulta che sussistono due richieste di incentivi: la prima da presentare unitamente alla comunicazione di fine lavori; la seconda da presentare successivamente all'entrata in esercizio dell'impianto.

L'art. 43, codificando tale prassi operativa, prevede che debbano essere presenti, per il perfezionamento del fatto illecito, i requisiti costituiti dalla comunicazione di fine lavori e dalla richiesta di incentivi. Tale richiesta, genericamente indicata, è, anche in ragione di quanto si dirà oltre, quella che deve essere presentata, entro il 31 dicembre 2010, unitamente alla comunicazione fine lavori. Nelle fattispecie oggetto del presente giudizio risulta dagli atti che la società Cirio Agricola ha depositato nel procedimento, unitamente all'attestazione di fine lavori, anche la suddetta richiesta nel termine sopra indicato.

In secondo luogo, il significato assegnato alla disposizione è l'unico coerente con il potere di controllo dell'amministrazione. Il legislatore, infatti, ha previsto che tale potere è esercitabile alla scadenza del predetto termine del 31 dicembre 2010. Se il perfezionamento del fatto illecito fosse ricollegabile alla richiesta di incentivi successiva all'entrata in esercizio dell'impianto sarebbe stato questo il momento che avrebbe consentito della funzione di verifica da parte del GSE. La stretta correlazione tra fatto illecito, potere di controllo e potere interdittivo induce, pertanto, a ritenere che il comportamento che giustifica l'applicazione della misura in esame sia posto in essere entro il suddetto termine del 31 dicembre 2010. Si tenga conto, inoltre, che l'esito negativo dei controlli per l'impresa determina di fatto un arresto del procedimento con conseguente normale mancata presentazione della seconda richiesta. Ne consegue che l'interpretazione seguita dal Tar condurrebbe di fatto ad una sostanziale inapplicabilità della norma.

Infine, il sistema a regime, contemplato dal riportato art. 23 del d.lgs. n. 28 del 2011, prevede, quale unico presupposto per l'applicazione della suddetta misura, l'aver fornito ai soggetti competenti dati o documenti non veritieri, ovvero avere reso dichiarazioni false. Non sarebbe, pertanto, conforme al canone della ragionevolezza diversificare i requisiti a seconda che il rimedio trovi applicazione a fattispecie soggette alla pregressa o alla nuova forma di regolazione. L'interpretazione fornita, che conduce, per le ragioni indicate nel successivo punto, a ritenere la norma contraria a Costituzione, non è superabile attraverso la ricerca di un diverso significato conforme a Costituzione. La scissione temporale del comportamento sanzionato porta, infatti, ad esiti anch'essi contrari a Costituzione. Se, infatti, si ritiene che il completamento della fattispecie illecita si realizza nel momento della presentazione della seconda richiesta di



incentivi successiva all'entrata in esercizio dell'impianto si verrebbe a determinare una irragionevole discriminazione, consentita dalla norma, tra operatori economici a seconda che la funzione di controllo sia esercitata prima o dopo la scadenza del predetto termine. Solo nel primo caso, infatti, l'impresa sarebbe indotta a non presentare l'istanza proprio allo scopo di non subire il divieto decennale di percezione degli incentivi.

Alla luce di quanto sin qui esposto, l'amministrazione, contrariamente da quanto affermato dal Tar, ha fatto una corretta applicazione alla fattispecie concreta di quanto stabilito dall'articolo 43, inibendo, sostanzialmente, per un periodo decennale, l'attività ai soggetti che avevano presentato una incompleta o falsa comunicazione di fine lavori con contestuale richiesta di incentivi.

L'appello dovrebbe, pertanto, trovare accoglimento qualora non venga dichiarata costituzionalmente illegittima la predetta disposizione.

In definitiva, il Collegio ritiene che non sia possibile dare alla norma in esame una interpretazione costituzionale e che l'unica interpretazione possibile, rendendo tale norma applicabile alle fattispecie oggetto del presente giudizio, assegna rilevanza, ai fini della risoluzione della presente controversia, alla questione di costituzionalità.

2) Il giudizio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale risulta dal ritenuto contrasto dell'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011 con gli articoli 3, 25, secondo comma, 76 e 117, primo comma, della Costituzione.

3) In via preliminare, deve accertarsi se il rimedio in esame possa essere inquadrato nell'ambito della categoria dei provvedimenti sanzionatori, individuandone natura, tipologia ed effetti.

Le sanzioni, irrogate dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di funzioni amministrative, rappresentano la reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto.

La dottrina, valorizzando il profilo funzionale, distingue le sanzioni in senso lato e le sanzioni in senso stretto: le prime hanno una finalità ripristinatoria, in forma specifica o per equivalente, dell'interesse pubblico leso dal comportamento antigiusuridico; le seconde hanno una afflittiva, essendo indirizzate a punire il responsabile dell'illecito allo scopo di assicurare obiettivi di prevenzione generale e speciale.

Le principali tipologie di sanzioni in senso stretto sono pecuniarie, quando consistono nel pagamento di una somma di denaro, ovvero interdittive, quando impediscono l'esercizio di diritti o facoltà da parte del soggetto inadempiente.

La disciplina generale delle sanzioni pecuniarie, modellata alla luce dei principi di matrice penalistica, è contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale),

La disciplina delle altre sanzioni è contenuta nelle singole discipline di settore, dai si applicano, ove compatibili, i principi generali sanciti dalla predetta legge.

Il d.lgs. n. 28 del 2001 ha previsto uno specifico sistema sanzionatorio nel settore delle fonti di energia rinnovabili.

L'art. 43 dello stesso decreto contempla una sanzione afflittiva, non pecuniaria, di tipo interdittivo, con effetti retroattivi.

La natura afflittiva è conseguenza del fatto che l'effetto di ripristinazione dell'interesse pubblico leso è assicurato dal divieto di concessione di incentivi in relazione a quello specifico impianto cui si riferisce la comunicazione di fine lavori, nonché agli impianti che utilizzano in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione. L'estensione del divieto anche in relazione ad incentivi previsti da fonti regolatrici diverse per una durata di dieci anni non può che perseguire uno scopo di punizione del soggetto che ha violato il precetto (*cf.* Cons. Stato, sez. VI, 16 gennaio 2014, n. 148).

L'appartenenza al tipo di sanzioni interdittive risulta chiaramente dalla descrizione normativa della fattispecie: il rimedio, infatti, vietando la concessione di benefici economici per un periodo di dieci anni, si risolve in un sostanziale impedimento allo svolgimento dell'attività di impresa.

La produzione retroattiva degli effetti è desumibile dalla circostanza che la sanzione è applicabile per illeciti commessi prima della sua entrata in vigore, in quanto, come sottolineato, la disciplina di legge vigente al momento della avvenuta comunicazione di fine di lavori e richiesta di incentivi non contemplava tale misura. Gli operatori economici del settore non sapevano, pertanto, che l'eventuale accertata incompletezza o falsità della comunicazione di fine lavori avrebbe determinato l'applicazione di una sanzione consistente nel divieto di concessione di incentivi per un così lungo periodo temporale. La norma, pertanto, incide negativamente sulle prevedibilità delle conseguenze derivanti da azioni o omissioni di coloro che esercitano liberamente la propria iniziativa economica.



4) L'art. 76 Cost. prevede che la delega al Governo della funzione legislativa non può avvenire «se non con determinazione dei principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetto definiti».

La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che il sindacato di legittimità costituzionale sulla delega legislativa si espliciti attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli. Il primo riguarda le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione, tenuto conto del contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità relative. Il secondo riguarda le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega (da ultimo, sentenza n. 50 del 2014).

Nella fattispecie in esame la legge n. 96 del 2010 ha, agli artt. 2 e 3, delegato il Governo ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per violazione di obblighi contenuti nella normativa europea da attuare. In particolare, l'art. 2, comma 1, lettera c), prevede, quali principi e criteri direttivi per le sanzioni amministrative, che esse: devono consistere nel «pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro»; II) nell'ambito di detti limiti devono essere determinate nella loro entità «tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole ovvero alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce».

L'art. 43 del d.lgs. n. 23 del 2011, nella parte in cui ha introdotto una sanzione interdittiva e non pecuniaria senza, peraltro, graduarne l'applicazione nel rispetto delle modalità predeterminate dalla suddetta legge, ha disciplinato un oggetto privo di copertura da parte della legge di delega e comunque in contrasto con i principi e criteri stabiliti dalla legge delega, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

5) L'art. 25, secondo comma, Cost. dispone che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso».

La Corte costituzionale ha più volte affermato, su un piano generale, che la legge può introdurre norme che modifichino in senso sfavorevole per gli interessati la disciplina di determinati rapporti, anche quando l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, purché tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella «certezza dell'ordinamento giuridico», da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 69 del 2014, n. 310 e n. 83 del 2013, n. 166 del 2012, n. 202 del 2010, n. 206 del 2009).

Sul piano specifico delle sanzioni, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'art. 25, secondo comma, Cost. ponga un divieto assoluto di retroattività nella materia penale (da ultimo sentenza n. 5 del 2014).

La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 196 del 2010, ha innovativamente ritenuto che il citato art. 25, secondo comma, in ragione dell'ampiezza della sua formulazione, ricopre nel suo ambito di applicazione anche le sanzioni amministrative, con la conseguenza che «ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (...) è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (si vedano anche sentenze n. 447 del 1988 e n. 78 del 1967, che hanno ritenuto le sanzioni amministrative soggette al rispetto del principio di tassatività).

In questa prospettiva l'art. 1 della legge n. 689 del 1981 — nella parte in cui dispone che «nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione» — costituisce espressione di regole costituzionali.

In definitiva, per le sanzioni amministrative di tipo afflittivo opera il principio di legalità nella connotazione che esso ha nel settore penale, con conseguente necessità di rispettare i principi di riserva di legge, tassatività e irretroattività.

L'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011, prevedendo una misura affluiva finalizzata a sanzionare comportamenti posti in essere prima della entrata in vigore del decreto stesso, si pone, pertanto, in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost.

6) L'art. 117, primo comma, Cost., stabilisce che la potestà legislativa deve essere esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto «degli obblighi internazionali».

La giurisprudenza costituzionale ritiene che la CEDU contenga norme interposte, oggetto di bilanciamento, nel giudizio di costituzionalità al fine di assicurare la integrazione delle tutele (da ultimo, sentenza n. 264 del 2012).

L'art. 6 della CEDU stabilisce quali sono le condizioni che devono essere rispettate perché si abbia un «equo processo».



L'art. 7 della stessa CEDU prevede che «non può essere inflitta una pena più grave di quella che sarebbe stata applicata al tempo in cui il reato è stato consumato».

La Corte di Strasburgo ha elaborato propri e autonomi criteri al fine di stabilire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione.

In particolare, sono stati individuati tre criteri, costituiti: *I)* dalla qualificazione giuridica dell'illecito nel diritto nazionale, con la puntualizzazione che la stessa non è vincolante quando si accerta la valenza «intrinsecamente penale» della misura; *II)* dalla natura dell'illecito, desunta dall'ambito di applicazione della norma che lo prevede e dallo scopo perseguito; *III)* dal grado di severità della sanzione (sentenze 4 marzo 2014, r. n. 18640/10, resa nella causa Grande Stevens e altri c. Italia; 10 febbraio 2009, ric. n. 1439/03, resa nella causa Zolotoukhine c. Russia; si v. anche Corte di giustizia UE, grande sezione, 5 giugno 2012, n. 489, nella causa C-489/10).

L'assegnazione alla «materia penale» di un significato ampio conduce a ritenere che anche il potere amministrativo sanzionatorio deve essere esercitato nel rispetto, non solo delle garanzie dell'equo processo, ma anche dai principi sanciti dal citato art. 7.

L'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui introduce una sanzione afflittiva con effetti retroattivi, si pone, pertanto, in contrasto non soltanto con l'art. 25, secondo comma, Cost., ma anche con la suddetta norma convenzionale e, conseguentemente, con l'art. 117, primo Cost.

7) L'art. 3 della Cost., nell'applicazione che di esso ha fatto la giurisprudenza costituzionale, pone il vincolo del rispetto del principio di ragionevolezza nell'esercizio della discrezionalità legislativa.

Nello specifico settore delle sanzioni amministrative deve essere osservato, nella fase applicativa, il principio di proporzionalità, il quale impone che la misura sia idonea, necessaria e proporzionata in senso stretto rispetto allo scopo perseguito.

Il rispetto di tale principio, nelle sue declinazioni, impone, in concreto, l'attribuzione all'autorità amministrativa di un potere discrezionale in grado di individualizzare la sanzione modulandone l'entità alla luce della tipologia e gravità della violazione, nonché della intensità dell'elemento soggettivo (si veda Corte cost. n. 299 del 1992, con riferimento all'entità delle sanzioni penali; si veda anche art. 11 della legge n. 689 del 1981, con riferimento all'esigenza di una commisurazione discrezionale della sanzione amministrativa pecuniaria), elemento, quest'ultimo, che assume particolare rilevanza laddove, come nella fattispecie in esame, ad essere colpito è il legale rappresentante della società sanzionata.

La proiezione di tale principio a livello costituzionale ne comporta la sua collocazione nell'ambito della regola della ragionevolezza. Non è, infatti, conforme a tale regola una misura sanzionatoria che, risolvendosi in una applicazione generalizzata non aderente alla specificità delle singole condotte, determina una ingiustificata discriminazione tra operatori economici.

L'art. 43 del d.lgs. n. 28 del 2011, contemplando un sistema sanzionatorio rigido applicabile indistintamente a tutte le fattispecie senza che l'autorità amministrativa competente possa modulare l'irrogazione della sanzione a seconda della valenza degli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie stessa, si pone, pertanto, in contrasto con l'indicato parametro costituzionale.

8) L'art. 117, primo comma, Cost., stabilisce che la potestà legislativa deve essere esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario,

La Corte di giustizia dell'Unione europea ritiene che le autorità preposte all'irrogazione delle sanzioni, in materie di rilevanza europea, quale quella in esame, debbano rispettare il principio di proporzionalità (si veda Corte di giustizia UE, sez. I, 9 febbraio 2012, n. 210, in causa C-210/10; *cfi*: anche Corte cost. n. 313 del 1990).

L'art. 43 del d.lgs. n. 23 del 2011, non assicurando il rispetto del principio di proporzionalità, si pone, pertanto, in contrasto anche con il parametro costituzionale sopra indicato.

9) Il giudizio di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 43 del d.lgs. n. 23 del 2011 impone la sospensione del presente giudizio in attesa della definizione del giudizio di costituzionalità.



P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), non definitivamente pronunciando:

a) *solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), in riferimento agli articoli 3, 25, 76 e 117, primo comma (in relazione, quest'ultimo, anche all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) della Costituzione;*

b) *sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio di ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Spese al definitivo.

Luciano Barra Caracciolo, Presidente;

Gabriella De Michele, Consigliere;

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere;

Roberta Vigotti, Consigliere, Estensore;

Bernhard Lageder, Consigliere.

Il Presidente: CARACCILO

L'estensore: VIGOTTI

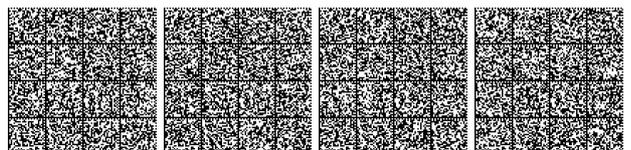
Depositata in segreteria il 9 luglio 2014.

14C00295

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-047) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

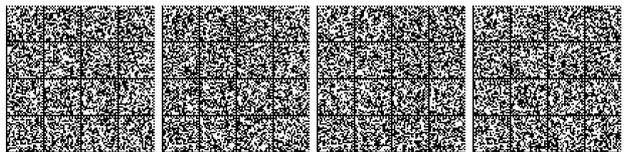
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**

Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 7,00

